

د. محمد خصاونة

المالية العامة

النظرية والتطبيق



HAZEM MASSAOD
HM
E-Books
د. محمد خصاونة
المالية العامة
النظرية والتطبيق

المالية العامة

النظرية والتطبيق

تأليف
محمد خصاونة

المقدمة

تعتبر المالية العامة Public finance وفق المفهوم الحديث أحد الفروع الرئيسية لعلم الاقتصاد العام، ويعتبر علم المالية العامة من العلوم الاجتماعية التي تحتل مركزاً هاماً بين الاقتصاد والسياسة لذلك سمي علم المالية العامة قديماً بالاقتصاد السياسي.

إن علم المالية العامة هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات وضرائب ورسوم واقتراض وغيرها لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية... ومهما كان الفكر الاقتصادي الذي تطبقه الدولة أو نوع نظام الحكم السياسي فإن دور الدولة أصبح يتزايد في جميع مجالات الحياة وإلى جانب ذلك انتشرت في العصر الحديث مفاهيم العدالة الاجتماعية وضرورة توزيع الدخل القومي توزيعاً عادلاً بين فئات المجتمع وهذا ما يتطلب دراسة عميقة وشاملة للوسائل التي تمكن الدولة من تحقيق أهدافها من حيث الإيراد العام والإنفاق العام وما يتصل بهما من موازنة عامة وسياسة مالية.

جاء هذا الكتاب في ستة فصول، حيث تناول الفصل الأول تعريف المالية العامة في حين بحث الفصل الثاني موضوع المالية العامة في الدول النامية، وتم في الفصل الثالث بحث النفقات العامة من حيث أنواعها ووظائفها ودورها في النمو الاقتصادي، وفي الفصل الرابع تم مناقشة الإيرادات العامة، حيث أصبحت الإيرادات العامة جنباً إلى جانب النفقات العامة من أهم أدوات السياسة المالية، ثم جاء الفصل الخامس ليبحث موضوع الموازنة العام وإجراءات الرقابة ومتابعة تنفيذ بنود الموازنة العامة. وجاء الفصل السادس كدراسة تطبيقية معززة بالأرقام والجداول والرسوم البيانية لدراسة نفقات القطاع العام في الأردن للسنوات (2001-2012)، لإعطاء القارئ فكرة عن أوضاع المالية العامة في الأردن.

وختاماً، وبعد أن تم إنجاز هذا الكتاب لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر لكل من ساهم في إعداده وأخص بالذكر عطوفة السيد حسام أبو علي الحجاوي مساعد عطوفة أمين عام وزارة المالية، والسيد محمد العزام رئيس قسم العلاقات المالية الدولية، والسيد عامر أبو حمدي رئيس قسم طوابع الواردات لما كان لهم من دور كبير في تزويدي بالمعلومات والبيانات وإبداء الرأي والنصيحة والإرشاد، وكافة زملائي في وزارة المالية وإلى أسرة مكتبة عبد الحميد شومان.

وأرجو الله عز وجل أن يكون في هذا الكتاب الخير للجميع، وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين محمد النبي الأمي الأمين وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين والحمد لله رب العالمين.

الفصل الأول : الإطار العام لدراسة المالية العامة

المحتويات:

- تعريف علم المالية العامة.
- المالية العامة والمالية الخاصة.
- العلاقة بين المالية العامة والعلوم الأخرى.
- مراحل تطور علم المالية العامة.
  - المدرسة التقليدية (الحيادية).
  - المدرسة الحديثة (المتدخلة).
- السياسة المالية في الإسلام.

المبحث الأول :تعريف المالية العامة

لا يوجد تعريف محدد للمالية العامة وقد اختلف وتطور مفهوم المالية العامة بتطور المراحل التي مرَّ بها علم المالية العامة.
لقد عرف التقليديون علم المالية العامة على أنه العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد.
ويمكن تقديم تعريف آخر للمالية العامة بأنه العلم الذي يبحث في نشاط الدولة واستخدامها للأدوات المالية من ضرائب ورسوم واقتراض لتحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
وهنالك تعريف آخر للمالية العامة بأنه العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وموازنات عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
ومع تطور وظيفة الدولة فقد أصبح التعريف التقليدي للمالية العامة غير ملائم في ظل تطور علم المالية العامة ولم يعد دور الدولة ينحصر في الحصول على الإيرادات لتغطية الإنفاق العام بل أصبح مفهوم المالية العام مفهوم أكثر اتساعاً وشمولية ليشمل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي فقد تطور تعريف المالية العامة في ظل الفكر الاقتصادي الحديث وأصبح مفهوم المالية العامة أكثر اتساعاً وشمولاً.
وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن تعريف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يهتم بدراسة العوامل الاقتصادية والسياسية والمالية والقانونية التي يتوجب على الدولة مراعاتها عند توجيه نفقاتها وإيراداتها والموازنة العامة واستخدامها في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية.
إن التعريف السابق يبين أن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة لم يعد لتغطية الإنفاق العام فحسب بل أصبح للإيرادات العامة أهداف أخرى منها محاربة التضخم، تعزيز النمو في الناتج المحلي الإجمالي، إعادة توزيع الدخل، تشجيع الاستثمار، تعزيز الاحتياطي الأجنبي، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية، دعم وتشجيع الصادرات الوطنية وحماية الإنتاج المحلي.

المبحث الثاني :المالية العامة والمالية الخاصة

هناك العديد من الفروق والاختلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة ومن هذه الفروقات ما يلي:

1- الهدف من النشاط

إن الهدف الرئيسي للمالية الخاصة هو تحقيق الربح وبعبارة أكثر دقة هو تعظيم الأرباح ومع تطور مفهوم المسؤولية الاجتماعية فإن المالية الخاصة لم تخرج من إطار تعظيم الأرباح وإن أصبح مفهوم المالية الخاصة حالياً يشمل تعظيم ثروات حملة الأسهم، فإن مفهوم تعظيم الأرباح وتحقيق العائد المالي المناسب على الاستثمار هو الهدف الرئيسي للمالية الخاصة.

بالمقابل نرى إن المالية العامة هدفها هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للمجتمع، إن الدولة خلال قيامها بالنشاط المالي لا تسعى إلى تحقيق الربح المادي بل تسعى إلى تقديم المصلحة العامة للمجتمع حتى ولو أدى ذلك إلى تحقيقها خسائر عند تقديم هذه الخدمة للمجتمع.

ولتوضيح هذا المفهوم بأكثر دقة نلاحظ مثلاً أن الحكومة تتبنى إنشاء المراكز الصحية والمستشفيات والمدارس في المناطق الأكثر فقراً داخل حدود الدولة بهدف تقديم الرعاية الصحية والتعليمية للمواطنين المقيمين في تلك المناطق، إن تكلفة إنشاء هذه المدارس والمستشفيات وأجور العاملين فيها يشكل عبئاً مالياً على الحكومة ولكن الحكومة تتبنى إنشاء وتأسيس المدارس والمستشفيات في هذه المناطق الفقيرة. إن هدف الدولة هو تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق رفاه أفراد المجتمع، بالمقابل نرى أن المالية الخاصة تحجم عن الاستثمار في هذه المناطق من حيث إنشاء المدارس الخاصة أو المستشفيات الخاصة لإدراكها بأن الإيراد المتوقع من هذا الاستثمار لا يغطي تكاليف الاستثمار.

2- طريقة الحصول على الإيراد

تحصل المالية الخاصة على إيراداتها من خلال الاختيار والتعاقد الرضائي مثل بيع السلعة أو تقديم الخدمة. في حين تحصل المالية العامة على الإيراد من خلال القوة الجبرية أو القهرية والمنبعثة من حق السيادة والمتمثل بفرض الضرائب والرسوم وحق الاقتراض والإصدارات الجديدة من أوراق النقد.

إن حق السيادة أو القوة الجبرية للدولة لا يعني بحال من الأحوال بقدرة الدولة اللانهائية بالحصول على الإيرادات فمثلاً إن فرض الضريبة يكون محدد بقدرة المكلفين على تسديد هذه الضريبة وإن تجاوز قدرة المكلفين في العبء الضريبي سينعكس سلباً على حصيلة الدولة من الضريبة أولاً ليمتد تأثيرها على الناتج المحلي الإجمالي.

3- الموازنة بين الإيرادات والنفقات

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الموازنة بين الإيرادات والنفقات، فالأفراد والمؤسسات الخاصة يرتبون نفقاتهم على ضوء الإيراد الذي يتحقق لهم أي أن الأفراد يقومون بتقدير إيراداتهم وعلى ضوء هذا الإيراد يتم إنفاقهم ضمن الإيراد المتاح لهم، فالشخص يحدد دخله أولاً ومن ثم يقوم بعملية الإنفاق ثانياً. والسبب الرئيسي لذلك هو محدودية قدرة الأفراد في

الحصول على الإيراد. أما في المالية العامة وعلى النقيض من ذلك فإن الدولة تقوم أولاً بتحديد نفقاتها ومن ثم تقوم بالبحث عن توفير التمويل اللازم لتغطية هذه النفقات.
وإن تطبيق قاعدة أولوية الإنفاق العام على الإيراد العام في المالية العامة تنبع من سببين رئيسيين، السبب الأول: إن نفقات الدولة هي نفقات واجبة الدفع ولا تحتمل التأجيل مثل دفع رواتب الموظفين، الإنفاق على الصحة والتعليم والإنفاق على المظاهر السيادية للدولة مثل الإنفاق على الدفاع والأمن ونفقات تسديد القروض والأقساط المستحقة، والسبب الثاني: هو المرونة التي تتمتع بها الدولة من حيث القدرة على الحصول على الإيراد مقارنة بقدرة الأفراد.
4- الملكية
تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث ملكية هذه المشاريع أو شكل الملكية القائم في كلاً من المالية العامة أو المالية الخاصة. فالملكيات في المشاريع العامة هي ملك للمجتمع بمختلف طبقاته وهو ملك عام وليس ملك للأفراد أو حكراً على طبقة معينة، فملكية الدولة لشبكات الطرق وأجهزة الأمن والمستشفيات والمدارس هي متاحة للانتفاع بها من قبل الأفراد.
أما الملكية في المشروعات الخاصة فهي تكون لفرد معين أو مجموعة من الأفراد وبالتالي فإن الانتفاع بها يكون حصراً لهذه الفئة أو الفرد. وإن الحصول على المنفعة من هذه الملكية من قبل الآخرين يتطلب دفع مردود مالي للمالك في حال رغب بمشاركة الآخرين.
إن الفروق بين المالية العامة والمالية الخاصة لا تعني بحال من الأحوال الفصل التام أو عدم وجود علاقة بينهما، فهنالك تداخل وترابط في أكثر من مجال. فمثلاً تلجأ الحكومات إلى تطبيق الأسلوب التعاقدي في الحصول على الإيراد من خلال تنفيذ المشاريع الاقتصادية وبيع منتجاتها في الأسواق المحلية أو الخارجية والحصول على الأرباح الاقتصادية التي تشكل إيرادات عامة للدولة. كما تلجأ الدولة إلى تملك المشاريع بالمشاركة مع القطاع الخاص وإدارة هذه المشاريع سوياً وتقاسم الإيراد.
مثلاً تمتلك الحكومة الأردنية حصص في شركات التعدين مثل الفوسفات والبوتاس والتي يتم إدارتها من قبل القطاع الخاص، وتحصل الحكومة على عائد من الأرباح المتحققة إما على شكل أرباح موزعة أو حقوق تعدين أو كليهما معاً.

المبحث الثالث :العلاقة بين المالية العامة والعلوم الأخرى

يرتبط علم المالية العامة بمجموعة من العلوم الأخرى، ومن أهم هذه العلاقات:

1- علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد

يهتم علم الاقتصاد بإشباع الحاجات الإنسانية عموماً، في حين يهتم علم المالية العامة بإشباع الحاجات العامة فقط. وبالتالي فإن علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد هو علاقة الجزء بالكل، ومن هنا جاء اعتبار المالية العامة جزء من علم الاقتصاد بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة منبثقة عن قواعد علم الاقتصاد بالإضافة إلى أن الباحث في علم المالية العامة يستند على كثير من النظريات الاقتصادية ومن ذلك مثلاً مبدأ الضريبة التصاعدي الذي يستند إلى نظرية المنفعة الحدية، كما أن دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة معينة يجب أن يسبق فرض أي رسم أو ضريبة على استهلاك سلعة معينة. فمعرفة مبادئ الاقتصاد شرط أساسي لفهم المالية العامة. كما أن المالية العامة تتأثر سلباً أو إيجاباً بالأحوال الاقتصادية فالإيرادات العامة تنخفض أثناء فترة الكساد والركود الاقتصادي والمقابل فإن الإيرادات العامة ترتفع وتزداد باضطراد مع فترات الرواج والنمو الاقتصادي. كما أن الإنفاق العام من جهة أخرى هو أحد محفزات النمو الاقتصادي، ففي حال الركود الاقتصادي قد تلجأ الدولة إلى زيادة الإنفاق العام وخصوصاً الإنفاق الرأسمالي من أجل تحفيز النمو الاقتصادي كما تلجأ الدولة إلى تخفيض الإنفاق العام كوسيلة من وسائل مكافحة التضخم.

2- علاقة علم المالية العامة بالسياسة

إن علم السياسة هو العلم الذي يهتم بدراسة أنظمة الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها وعلاقتها بأبناء المجتمع والمالية العامة تتعلق برعاية شؤون أفراد الأمة من حيث إشباع حاجاتهم. وعلم المالية العامة يبحث في الإيرادات العامة والنفقات العامة في إطار الهيئات والسلطات الحكومية، كما أن النظام المالي المطبق في الدولة هو انعكاس للنظام السياسي الذي يحدد إطار المالية العامة، فالمالية العامة في الدول التي تطبق النظام الاشتراكي مثلاً يختلف عن الدول التي تطبق النظام الرأسمالي.

3- علاقة علم المالية العامة بعلم الإحصاء

تستعين المالية العامة بعلم الإحصاء لدراسة العديد من المواضيع مثل الناتج المحلي الإجمالي، الناتج القومي الإجمالي، حصة الفرد من الناتج المحلي، عجز الميزان التجاري، عجز الموازنة العامة، توزيع الدخل وغيرها....، إن هذه المواضيع وغيرها مهمة جداً للمالية لأنها الأساس الذي يعتمد عليه في تحديد الأهداف ورسم السياسية المالية.

4- علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع

توجد علاقة وثيقة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع، فهنالك تأثير متبادل بين العلمين، حيث من المعروف أن الإيرادات العامة أو النفقات العامة تحدث أثاراً اجتماعية، فمثلاً إن لجوء الدولة إلى زيادة إيراداتها المحلية من خلال فرض الضرائب على استهلاك السلع والخدمات سوف يؤدي إلى ارتفاع أسعار هذه السلع وانعكاس هذا الارتفاع بأسعار السلع إلى انخفاض المستوى المعيشي للأفراد، وإن انخفاض المستوى المعيشي للأفراد سوف يؤدي إلى ارتفاع نسب الفقر بين أفراد

المجتمع كما يؤدي إلى تغير في طبيعة العلاقات الاجتماعية بين الأفراد من حيث لجوء الأفراد مثلاً إلى عادات اجتماعية أو تصرفات جديدة بهدف التكيف مع أوضاعهم وظروفهم المالية الجديدة لتنعكس على مستوى وظروف أحوالهم الاجتماعية والمعيشية.

المبحث الرابع :مراحل تطور علم المالية العامة

إن المالية العامة هي انعكاس لتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، وقد تطور هذا العلم من علم يبحث في نفقات وإيرادات الدولة في ظل نظريات اقتصادية تحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي إلى إعطاء الدولة دوراً أكبر في النشاط الاقتصادي وقد أدى التطور التاريخي إلى تطور الدولة نفسها وظهور أنظمة اقتصادية جديدة، وتبعاً لذلك فقد مرت المالية العامة بمرحلتين هما:

المرحلة الأولى: المالية العامة الحيادية (التقليدية)

تدور النظرية التقليدية والتي سيطرت على الفكر الاقتصادي حتى مطلع القرن العشرين والتي كان آدم سميث وريكاردو من أهم رواد هذه النظرية والتي تزامنت مع بداية الثورة الصناعية حول فكرة أساسية وهي إن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية يتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي، فالحافز الفردي أفضل من الحافز الجماعي وإن نظام السوق في ظل المنافسة الكاملة كفيل بتحديد حجم الدخل القومي وتوزيع هذا الدخل على مختلف الطبقات والأفراد بشكل أكثر عدالة.

إن المدرسة التقليدية تقوم على قاعدتين هما:

1- الحرية الاقتصادية المطلقة.

2- المنافسة التامة في الأسواق.

وعلى هذا الأساس نشأت فكرة الدولة الحارسة التي لا تتدخل في الإنتاج والاستهلاك فدور الدولة ينحصر في الوظائف السيادية التي لا يستطيع الأفراد القيام بها بأنفسهم مثل وظائف الأمن والقضاء، وعلى الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي فالأفراد هم أقدر من الدولة في تحديد احتياجاتهم وتحديد أفضل الطرق لإشباع هذه الحاجات وإن دور الدولة يقتصر على حراسة المصالح العامة الأساسية واللازمة للمجتمع. إن سيطرة وإنشاء الفكر التقليدي (الحيادي) أثر على المالية العامة.

خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين التقليدين (الحيادية)

1- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية: إن هذا المبدأ يتطلب أن يكون تدخل الدولة بأقل قدر ممكن – دعه يعمل دعه يمر- والأسواق تصحح نفسها وبالتالي إن زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يؤدي إلى الإخلال في مبدأ الحرية الاقتصادية ويعد تدخلاً سلبياً ويحمل آثار سلبية في عمل النظام الاقتصادي.

2- إن النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايداً وهذا يعني أن الدولة لا تستهدف من وراء تحصيلها للإيرادات العامة وإنفاقها للأموال العامة تحقيق أهداف اقتصادية وبالتالي لا يكون لنشاطها المالي أي تأثير على أسعار السلع والخدمات التي يحددها نظام السوق الذي تتوافر فيه شروط المنافسة الكاملة وبالتالي فإن نظام السوق الذي تتوافر فيه شروط المنافسة التامة يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع من خلال تفاعل قوى الطلب والعرض والذي يحقق أفضل النتائج أي الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة.

3- أن يتم تغطية النفقات العامة العادية بالإيرادات العامة العادية من خلال الضرائب وعدم اللجوء إلى أية وسيلة أخرى كالقروض والإصدارات النقدية فاللجوء إلى غير الضريبة يعني مزاحمة الدولة للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال وزيادة التضخم.

4- يجب أن تتحدد النفقات العامة بالحد الأدنى من الواجبات والوظائف السيادية للدولة وأن تكون في أضيق الحدود وعدم تجاوز هذه الوظائف وعدم منافسة الأفراد في النشاط الاقتصادي. ولا تجبى الإيرادات العامة إلا لتمويل النفقات العامة.

5- يجب أن تكون الموازنة العامة متوازنة بحيث تكون الإيرادات العامة مساوية للإنفاق العام أي أنه ليس هنالك عجز أو فائض في الموازنة وقد عارض التقليديون أن يكون هنالك فائض في الموازنة حيث يعني الفائض بالنسبة إليهم زيادة العبء المالي على الأفراد من خلال وجود ضرائب مرتفعة كما أن وجود الفائض لدى الحكومة يدفعها إلى التبذير والإسراف في الإنفاق.

6- تعتبر النظرية التقليدية أن الدخل هو مصدر الادخار والادخار هو مصدر تراكم رأس المال لذلك فهي تفضل الضرائب على الاستهلاك وإعفاء الادخار من الضريبة لتشجيع الادخار وبالتالي فإن أصحاب النظرية التقليدية يفضلون الضريبة على الاستهلاك لأن هذه الضريبة لا تؤثر على الادخار وهي تخفض حجم الاستهلاك.

المرحلة الثانية: المدرسة الحديثة (المالية العامة المتدخلة)

بدأت هذه المرحلة إثر انهيار الكثير من فرضيات الفكر الاقتصادي التقليدي بعد أزمة الكساد المالي العظيم، ومعاناة النظام الاقتصادي من التقلبات الدورية وانتشار البطالة وظهور الأزمات الاقتصادية التي أثبتت خطأ المقومات التي تقوم عليها النظرية التقليدية، ولم يتحول كل ادخار إلى استثمار مما أوجب تدخل الدولة لمعالجة هذا الوضع. ووقفت النظرية الاقتصادية التقليدية عاجزة تماماً أمام أزمة الكساد العظيم التي ظهرت عام 1929، مما أفسح المجال أمام الأفكار التي طرحها العالم الاقتصادي الانكليزي جون مينارد كينز بكتابة (النظرية العامة في الاستخدام المالي والنقود) عام 1936 والتي تنص على وجوب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتحقيق التشغيل الكامل من خلال التأثير في العناصر المكونة للطلب الفعلي، لقد أخرج كينز دور المالية العامة من الحياد إلى التدخل وأصبحت تدعى بالمالية المتدخلة حيث أصبح للدولة ومن خلال السياسة المالية دور كبير في معالجة الأزمات الاقتصادية والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير الأجواء الملائمة للنمو.

خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين المحدثين

إن الدور الجديد الذي تلعبه الدولة في الاقتصادي الوطني أدى إلى ظهور المالية العامة المتدخلة والتي من أبرز خصائصها ما يلي:

1- لم يعد تحقيق التوازن المالي أو الحسابي بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة هدفاً في حد ذاته بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال رفع أو خفض الطلب الفعلي لتحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية. وبالتالي أصبحت المالية العامة تلعب دوراً في التأثير على الركود الاقتصادي من خلال زيادة الإنفاق العام بهدف تحفيز النمو الاقتصادي في أوقات الركود الاقتصادي.

2- لم يعد يقتصر الإنفاق العام على الخدمات الأساسية للمجتمع بل توسع الإنفاق العام ليشمل جميع النشاطات الاقتصادية والاستهلاكية والإنتاجية.

3- أصبحت الإيرادات المحلية أداة فعالة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية متعددة حسب مقتضيات المصلحة الاقتصادية والاجتماعية ولم تعد تعتبر كوسيلة من وسائل تحصيل الإيرادات الحكومية فقط.

4- أصبح حدوث العجز في الموازنة العامة أو حدوث الفائض في الموازنة العامة أمراً مقبولاً ولم يعد التوازن في الموازنة العامة هدفاً مقدساً. بل أصبح بإمكان الدولة تخفيض فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار وتغطية العجز في سنوات الانكماش والركود الاقتصادي.

5- اختلفت أهداف الأدوات المالية المختلفة، ففقدت الضريبة حيادها التقليدي وأصبحت أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أكثر من كونها أداة للتمويل فقط. وأصبحت أدوات فعالة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف متعددة حسب مقتضيات المصلحة الاقتصادية.

المبحث الخامس :السياسة المالية في الإسلام

نظرة الإسلام إلى المال

تطلق كلمة المال لا للدلالة على النقود من معدنية وورقية فحسب، كما قد يتبادر إلى الذهن، بل إن كل ما ينتفع به على أي وجه من وجوه النفع يعد مالاً، كما أنه يعد كل ما يقوم بثمن مالاً أياً كان نوعه وأياً كانت قيمته.

فالمال إذن هو الملك، والملك أو التملك غريزة فطرية من أقوى الغرائز الإنسانية لا تكاد تدانيها غريزة أخرى غير غريزة حب البقاء، بل أن البقاء والتملك ليكادان يكونان غريزة واحدة، إذ لا بقاء للإنسان بغير شيء يملكه.

ولا جدال أن الرغبة في التملك ومن ورائها غريزة حب البقاء هي سر الحركة الدائبة في الحياة، وهي التي توجه نشاط الإنسان في كل ميدان من ميادين العمل والإنتاج. لهذا كانت دعوات النبيين والمصلحين متجهة إلى التخفيف من حدة هذه الغريزة –غريزة حب التملك- ودعوة الناس إلى شيء من القناعة وشيء من الأخاء والمحبة. كما تذهب الاشتراكية وغيرها من الفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مذاهب مختلفة في محاولة التخفيف من حدة الرغبة في الاستحواذ على الكثير من المال وإيجاد شيء من التوازن بين من يملكون الكثير ومن لا يملكون أو يملكون القليل. والفقر في ذاته مشكلة والغنى في ذاته أيضاً مشكلة، والفقر والغنى حين يجتمعان مشكلة كذلك. ولا تقوم الحياة إلا وعلى جانبيها الفقر والغنى في نسب تتفاوت حسب الظروف والأحوال، بل

إن مشكلة الحياة في حقيقتها هي الفقر والغنى وما يكون بين الفقراء والأغنياء من أحاسيس وعلاقات، ولا شك أنه إذا استطاع مجتمع من المجتمعات أن يتغلب على هذه المشكلة ويقارب بين طرفيها فإنه يكون بذلك قد خطا خطوات نحو استقرار

المجتمع وسعادته.

وقد كان لا بد للدعوات السماوية أن تتدخل في مشكلة الفقر والغنى –مشكلة الحياة- لتقيم في نفوس الناس وازعاً يعمل على تحقيق التوازن بينهم كما يعمل على إقامة المجتمع الإنساني الذي تبتغيه.

أما رسالة موسى لبني إسرائيل فقد حرفوا فيها لتستقيم مع طبيعتهم وما درجوا عليه من معتقدات، فساروا سيرتهم في عبادة المال وأحلوا الربا من غيرهم وحرموه فيما بينهم.

وجاء عيسى عليه السلام برسالته إلى اليهود أيضاً بعد أن ركبهم ما ركبهم من حب المال ملك عليهم عقولهم، فلم يكن بد والحالة هذه من أن تكون دعوة عيسى لهم دعوة قاسية حتى تقوم هذا الانحراف العنيف، فكانت شريعة عيسى على هذا النحو دعوة فيها انسلاخ كامل عن الدنيا وما فيها من متاع.

أما الإسلام فقد أعلن منذ أول آية نزلت من آيات الكتاب الكريم أنه دين الإنسانية كلها، الإنسانية المتمثلة في الإنسان الفرد. لهذا لم تكن شريعة الإسلام لتعالج مشكلة أو لتحل أزمة طارئة في شعب من الشعوب، وإنما جاءت لتعالج مشكلات الحياة كلها ولتحل أزمات الإنسانية جميعها على امتداد الأزمان واختلاف الأمم. ويعترف الإسلام بما للمال من مكانة في قلوب الناس وما له من اثر في حياتهم وما له أيضاً من سلطان على نفوسهم. وليس أدل على نظرة الإسلام نظرة واقعية للمال من أنه ذكر في القرآن الكريم أكثر من مرة مقترناً بالأولاد أو الأنفس، بل أنه قدم عليهما في

أكثر الآيات، كما أنه ليس أدل على ما يوليه الإسلام من تقدير للمال من أن المال وهو مال الله قد أضافه إلى ذاته الكريمة، ولا شرف بعد هذا الشرف، .

ولكن الإسلام رغم هذا يحذر من غواية المال وفتنته، وليس معنى ذلك بطبيعة الحال أن المال في ذاته شر، أو أن الإسلام عدو للمال، فالمال هو الحياة في انطلاقها ودورانها، والإسلام لا يعادي الحياة وهو دين الفطرة ودين الحياة في أكمل صورها. إنما أراد الإسلام بتحذيره من غواية المال وفتنته أن يبرز للناس حقيقة هامة وهي أن المال وسيلة لا غاية، وبهذا يؤدي وظيفته في الحياة، وأن المال في ذاته ليس خيراً مطلقاً وليس شراً مطلقاً، فهو أداة خاضعة لمشيئة الإنسان، إن شاء كان نعمة ينال به الطيبات ويرعى فيه حق نفسه وولده ويؤدي منه حق الله وحق العباد، ون شاء حول النعمة التي في يديه إلى نقمة ونار تحرقه وتحرق من حوله حيث يذهب به مذاهب السفه ويرد به موارد

الإثم والفساد.

ومن هنا كانت التشريعات والحدود التي وضعها الإسلام للمال في كسبه وإنفاقه قائمة على أساسين: أولهما الاعتراف بالمال وفعاليته في الحياة، وثانيهما- الوقوف بالتشريع عند المبادئ العامة دون النظر في التفصيلات كي يترك للناس مجال التحرك والعمل في ظل المبادئ العامة محتكمين في ذلك إلى عقولهم- فالإسلام دين خالد ممتد مع الحياة لا يريد للناس أن يعملوا تحت وصاية صارمة من مقررات السماء، بل يريد للإنسانية أن تبلغ رشدها بما تقضي به مصلحتها، وهذه هي أسمى مراتب التربية الحكيمة في تنمية الشخصية وإعدادها للحياة.

وهكذا يحق للباحث في أية مسألة من المسائل المالية ومناقشتها في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية الغراء أن يستصحب معه هذين المبدأين وهما احترام الإسلام للمال واحترامه أيضاً للعقل الإنساني، مع استصحاب المبدأ العام الذي اتسمت به شريعة الإسلام وهو اليسر والتخفيف، فالإسلام يأخذ بالوسط من الأمور إلى جانب أنه دين عقل ومنطق.

بيت المال

بيت المال جزء من نظام المجتمع الإسلامي ودعامة قوية من دعائم حياته، فهو المكان الذي يضم الأموال المتجمعة من الزكاة والمغانم والخراج لتكون تحت يد الخليفة أو الوالي يضعها فيما أمر الله به أن توضع بما يصلح شؤون الأمة في السلم وفي الحرب. ولا يعلم على وجه التحديد اليوم الذي ولد فيه بيت المال الإسلامي، ولكننا نستطيع أن نقرر أنه لم يولد إلا بعد الهجرة، بل نستطيع أن نقول أن بيت المال ولد من غزوة بدر واستكمل وجوده في خلافة عمر حين دون الدواوين وضبط موارد بيت المال ومصارفه بعد أن اتسعت الفتوح وكثرت الأموال بفتح الشام والعراق ومصر.

وكان بيت المسلمين تموله موارد كثيرة أهمها:

1- الخراج: وهو ما يفرض على الأرض التي فتحها المسلمون عنوة أو صلحاً.

2- الجزية: وهي ما فرض من مال على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا في حوزة المسلمين. ولم يكن للجزية، شأنها شأن الخراج، مقدار معين من المال، فكانت تزيد وتنقص حسب الظروف والأحوال التي يراها الوالي. وقد جرى ولاة الأمصار على الرفق بأهل الذمة فيما فرض عليهم من جزية أو خراج، آخذين في هذا بسنة رسول الله r وبهدى خلفائه الراشدين. هذا وقد اقتضت سياسة الإسلام الرحيمة البارة أن يسقط ولاة المسلمين الجزية عن الذين لا يطيقونها من المرضى، والضعفاء الذين لا مورد لهم، كما أسقطوها عن الرهبان في الأديرة وأهل الصوامع، بل وان يجري على الفقير منهم من بيت مال المسلمين ما يصلح شأنه.

3- خمس الغنائم: جاءت الآيات البينات مقررة أن خمس الغنائم التي تقع في أيدي المسلمين من جيوش المشركين هو لله ورسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل، وأن أربعة الأخماس الباقية للمقاتلين الذين استحوذوا على تلك الغنائم.

4- عشور التجارة: من التنظيم المالي الذي اقتضته سياسة الدولة الإسلامية فرض (ضرائب) على تجارة المسلمين وأهل الذمة، وكذلك على أهل الحرب إذا مروا بتجارتهم في أرض المسلمين، ذلك أن التجارة هي مورد من موارد الرزق تثمر في ظل الدولة وفي حمايتها، فكان من المنطق أن يعود للدولة شيء مما يجنيه التجار من ربح في تجارتهم، وذلك ما تفرضه النظم المالية الحديثة باسم ضرائب الدخل والضرائب الجمركية وغيرها. وهكذا شملت هذه الضرائب المسلمين والذميين والمحاربين جميعاً. فهي على المسلمين زكاة ومن ثم فإنها تخرج مخرج الزكاة، ربع العشر إذا بلغت قيمتها مائتي درهم أو عشرين مثقالاً، فإذا كانت أقل من ذلك فلا شيء عليها. أما الذمي فإن عليه في تجارته نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول. وأما المحارب فإن عليه العشر كاملاً.

5- الزكاة: واضح أن الخراج والجزية وخمس الغنائم على الوجه المعروف لم يعد لها مكان في المجتمع الإسلامي اليوم بعد أن وقفت الفتوح الإسلامية، ومن ثم انقطعت هذه الموارد عن بيت المسلمين وصفي حسابها، واستحدثت الدول الإسلامية تحت ظروف الحياة أنظمة مالية خاصة تساير تطور الزمن وحاجات المجتمع. وإذا كانت موارد بيت المال قد تقلصت اليوم بحكم أوضاع

المسلمين، فإن فيها جانباً حياً لا يموت أبداً، وهو الزكاة، التي يمكن أن يمتلئ منها بيت المال لو حاسب المسلمون أنفسهم عليها وأدوا حق الله في أموالهم على ما أمر الله به.
والزكاة فريضة محكمة وركن من أركان الإسلام الخمسة، وهي في لسان الشريعة صدقة تزكي النفوس وتطهرها. وقد سلك الإسلام إلى إقرار هذه الفريضة في نفوس المسلمين طريقين: طريق الترغيب في ثواب الله ورحمته بمضاعفة الحسنات –أما الطريق الثاني فطريق الترهيب من سخط الله وعذابه لمن شح بحق الله وحق العباد فيما بين يديه من فضل الله. هذا ولولي الأمر أن يلزم الناس بالزكاة وأن يفرض عليهم عمالاً يأخذونها منهم (وقد جعل الله العاملين على الزكاة أي عمالها أصحاب سهم فيها).
وتؤخذ الزكاة من كل شيء يعتبر أصلاً من أصول المنافع المتبادلة في الحياة، فمن الحيوان الإبل والبقر والغنم وما أشبهها، ومن الطعام الحنطة والزبيب والتمر ونحوها، ومن النقود الذهب والفضة ونحوهما ولكل صنف من هذه الأصناف نصاب معين إذا بلغ وحال عليه الحول في ملك صاحبه وجبت فيه الزكاة. أما الذي يخرج زكاة عن النصاب فهو من كل صنف يحسبه، فمن الحيوان تكون الزكاة عيناً من الحيوان ويجوز قيمته نقداً، ومن الطعام تكون الزكاة من الطعام ويجوز تقدير قيمته بالمال، ومن النقد تكون الزكاة نقداً. والقدر الذي يخرج زكاة من النصاب هو ربع العشر تقريباً من كل صنف، وذلك واضع من استقراء فريضة الزكاة التي بينها الرسول وعمل بها صحابته:
1- ففي الذهب والفضة مقدار الزكاة ربع العشر بالتحديد في كل عشرين ديناراً نصف دينار، وفي كل مائتي درهم خمسة دراهم، فإذا كان النصاب أقل من ذلك فلا زكاة فيها، وإن كان أكثر فبحسابه على التقدير السابق.
2- وفي الغنم يبدأ النصاب من أربعين شاة، وفي الأربعين شاة: شاة، وهو ربع العشر بالتحديد، وتجزأ الشاة عما فوق الأربعين إلى مائة وعشرين، فإذا بلغت مائة وعشرين ففيها شاتان، فإذا بلغت ثلاثمائة ففيها ثلاث شياة، فإذا زاد عددها عن هذا ففي كل مائة شاة. وواضح أن المشرع الحكيم لم يفته أن الغنم فيها الكبير والصغير وأن الشاة المفروضة شاة كاملة النضج، ولذا جاء القياس آخذاً في الاعتبار بعد تحديد النصاب في بدئه.
3- وفي الإبل يبدأ النصاب بخمس من الإبل، وفي هذا الإبل الخمس شاة، ولو تتبعنا بحث هذه المسألة لوجدنا أن خمساً من الإبل تعادل أربعين شاة أو نحوها.
هذا وقد راعت الشريعة السمحاء اعتبارات عملية في فريضة الزكاة منها:
1- ليس في الحيوانات العاملة صدقة، فبقر الحرث وجمال الحمل أو الانتقال ليس فيها صدقة. وعلة هذا أن هذه الحيوانات إذا استمتع بها الناس صارت بمنزلة الدواب المركوبة والتي تحمل الأثقال من البغال والحمير، وأنها إذا كانت تسقي الزرع وتحرث الأرض فإن الحب الذي تجب فيه الصدقة إنما يكون حرثه وسقيه بها، فإذا صدقت هي أيضاً مع الحب صارت الصدقة مضاعفة على الناس.
2- الحيوانات التي تتخذ في البيوت ونحوها لينتفع أصحابها بألبانها في طعامهم وليست للتجارة لا زكاة فيها.
3- الحلي التي يتزين بها لا زكاة فيها، وزكاتها إعارتها.

4- صدقة الزروع: إذا كانت مما سقته السماء أو الينابيع من غير جهد مبذول ففيها نصف العشر، وإن سقيت بالعمل واستنباط الماء ففها ربع العشر.
أما عن أوجه إنفاق موارد بيت المال فقد جعلها الله إلى يد ولاة المسلمين يضعونها فيما يصلح من شأن الدولة الإسلامية ويمكن لها. فما وقع في يد رسول الله مال إلا أطلقه إلى كل جهة لينتفع به من ينتفع، وكذلك نهج صحابة رسول الله على هذا الهدي النبوي. وهكذا ذهب هذا المال كل مذهب في مذاهب الخير والنفع: سد فقر المسلمين، وقوى جيوشهم، ودعم حصونهم، وفك أسراهم، وكفل أيتامهم، وأعتق رقيقهم، وقضى دينهم.
العمل ورأس المال في الإسلام
العمل هو المصدر الطبيعي والوسيلة الأصلية للكسب، ولهذا دعا الإسلام إلى العمل في الحياة- العمل الذي يثمر طيباً، ينفع صاحبه وينتفع به أهله وولده والمجتمع الذي يعيش فيه. فالحياة حركة، والحركة عمل، وكل ثمرة في هذا العالم الذي نعيش فيه هي نتاج عمل وثمرة حركة. ومن أجل هذا كانت دعوة الإسلام إلى العمل دعوة قوية صريحة، بل إن الباحث في الشريعة الإسلامية يرى فيها أن العمل ضرب من العبادة وان الإنسان ما خلق إلا ليعمل.
هذا وقد اعترف الإسلام برأس المال كقوة عاملة في الحياة. فالإسلام لم يعترض على ما بأيدي الناس من فائض أموال، وهو ما يقوم عليه رأس المال، سواء كان هذا الفائض نقداً أو عيناً، بل أنه ذهب إلى أكثر من هذا فدعا الناس إلى الاقتصاد في الإنفاق والتوسط في البذل وحجر على السفهاء وأقام الأوصياء على الصغار- كل هذا ليظل المال سليماً من عوارض الإفساد والتضييع. ولو كان الإسلام يعادي رؤوس الأموال لدعا إلى التخلص منها أو لسكت عن النصح لحفظها ووقايتها، ولكنه دعا إلى صيانة المال والاعتدال في إنفاقه والضن به عن مواطن السرف والتبذير. كذلك فرض الإسلام الزكاة في الأموال إذا حال عليها الحول في يد صاحبها وكانت زائدة عن نفقته ونفقة عياله، ونظم عملية الدين، وحرم الربا- وكل هذه الأمور لا تقع إلا حيث يكون المال فائضاً في يد أصحابه زائداً عن الحاجة، فتخرج عنه الزكاة أو ينال منه المحتاجون بالقرض الحسن. ومن جهة أخرى فقد أباح الإسلام المشاركة في التجارة والمزارعة، وهي كلها معاملات تتضافر فيها قوى العمل ورأس المال، كذلك اقتضت حكمة الشريعة الإسلامية احترام الميراث، وهو نقل ملكية ما تركه المتوفى إلى أقرب الناس إليه. وهذا حق وعدل، فالذي يعمل ويكد ويحصل على ما يزيد عن حاجته ثم يتجمع له من هذا الفائض شيئاً إلى أن يدنو أجله هو حق لذوي قرابته من ولد وزوج وغيرهم- إنه ما كان ليبذل ما بذل من جهد ولا ليمسك يده عن التبذير والإسراف لو قدر أن ما يجمعه صائر إلى يد غير يد فرعه أو أصوله. ونظام الإسلام في الميراث نظام عادل حكيم، وضع الورثة وأنزلهم منازلهم في تركة الموروث حسب قرابتهم وحسب وضعهم الاجتماعي في الحياة وما تفرضه عليهم هذه الأوضاع من تبعات وأعباء يتلقونها عن الموروث كما تلقوا عنه تركته أو بعض تركته.
ولقد حرص الإسلام على احترام الملكية وصيانتها من عبث العابثين، بأن أقام إلى جانب الوازع النفسي وازع السلطان المستند على الحكمة والحرمة، لما في ذلك كله من إشاعة أسباب الاستقرار بين الناس وحفزهم إلى العمل والإنتاج.
نعود فنقول إن الإسلام قد اعترف برأس المال كقوة لها مكانها في الإنتاج ولها نصيبها من الربح، ولكنه لم يتدخل في الأسلوب الذي تقوم عليه الصلات بين العامل وصاحب رأس المال إلا فيما

وضعه من الأصول العامة للحياة الإنسانية من النهي عن الظلم وأكل أموال الناس بالباطل.
فيجب على صاحب رأس المال أن يوفى العامل أجره كاملاً، كما يجب أن يكون العامل أميناً في عمله باذلاً جهده له غير مقصر فيه. وفي ظل هذا الإحساس الإنساني العادل الأمين أقام الإسلام الصلة بين العامل وصاحب رأس المال، ولم يشأ أن يتدخل في تحديد أجر العامل ولا في قسمة الربح بين العامل وصاحب العمل تاركاً هذا لظروف الناس ولطبيعة الحياة في كل زمن وفي كل أمة. ولكن قد يتحول المال في يد أصحابه إلى قوة باطشة مستبدة تتحكم في مصير المجتمع وتفرض سلطانها عليه، وإذ يصير الأمر إلى هذا الحد تدخل الشريعة الإسلامية لتضع حداً لهذا العدوان ولتبسط حمايتها على المجتمع وتقيم بين الناس موازين الحق والعدل، ولعل أول ظاهرة لتسلط المال على حقوق الناس واغتيالها هي ظاهرة الربا التي كانت عند مجيء الإسلام متفشية بين الناس وقائمة على أبشع صورة من صور الاستغلال. وكان طبيعياً أن يتدخل الإسلام في هذا الوضع الجائر من المعاملات وأن يفضح هذا الاستغلال الذي يقطع صلات المودة والرحمة بين الناس، فجاء القرآن بالحكم القاطع في تحريم الربا. وجدير بالذكر أن الربا الذي جاء القرآن الكريم بتحريمه هو ربا النسيئة، ثم جاءت السنة المطهرة فحرمت الذرائع المفضية إليه حتى لا يتخذ منها الناس مطايا تنقلهم بقصد أو بغير قصد إلى الربا الصريح.
نحو نظام مالي إسلامي
لقد تناولت الشريعة الإسلامية شؤون المال بأفضل توجيه لإصلاح حال الفرد وانتظام حياة الجماعة. والإسلام إذ رسم الخطوط العامة لكسب المال من طرق مشروعة مستقيمة، فإنه رسم الخطوط العامة أيضاً لإنفاقه في سبل مشروعة مستقيمة، يؤدي فيها المال مطالب الحياة الطيبة الكريمة لأصحابه فيسعدهم ويسعد من حولهم. وليس إنفاق المال بالأمر الهين، وإن بدا لبعض الناس أن المشقة كلها في الحصول عليه والتعرف على وسائل كسبه وطرق تثميره. والحق أن عملية إنفاق المال لا تقل عند العقلاء مشقةً واحتياجاً إلى الحكمة والعقل عن القدر الذي يبذله الإنسان في الحصول عليه وفي تثميره.
والمبادئ العامة التي وضعها الإسلام لأصحاب الأموال هي:
1- تطهيرها بالزكاة، وهذا حق الله، وحق العباد الذين جعل الله حصيلة هذه الزكاة للإنفاق عليهم منها.
2- الإنفاق على الأهل والولد، وذوي القربى، بقدر ما يسمح به المال، وفي الحدود التي أباحها الشارع الحكيم، مع التزام الاعتدال، دون ما إسراف ولا تقتير.
3- الصدقة الموصولة على أصحاب الحاجات من الفقراء والمساكين. ويقصد بالصدقة هنا ما يتطوع به الإنسان من معروف، وذلك غير الصدقة الواجبة وهي الزكاة.
4- توجيه الفائض بعد أداء هذه الحقوق فيما ينفع الصالح العام. فمن حق المال الفائض أن يستثمره صاحبه أو يقرضه لمن يستثمره في ميادين الصناعة أو التجارة أو الزراعة، وألا يمسك به في ظلمات الاكتناز. فالمال قوة يجب أن تعمل عملها في الحياة وألا تعطل، وفي هذا- فوق أنه نفع عظيم لصاحبه- عمران في الحياة وازدهار للمجتمع ونماء لثروة الأمة ومضاعفة لقوتها.
وهكذا كان تقدير الشريعة ونظرها الحكيم فيما شرعت من تنظيم مالي ليستقيم به ميزان الحياة بين الأغنياء والفقراء، وهو تشريع لو استقام عليه الناس لانحلت كثير من المشكلات التي تعانيها الإنسانية- حتى في أرقى الأمم وأكثرها أموالاً- من الفقر والتعطل، فإن الحصيلة التي تجيء إلى

بيت مال المسلمين من الزكاة والصدقات وفائض الأموال لكفيلة بأن تسد مفاقر الفقراء وتقيل عثرات العاثرين، وبهذا تحتفظ الدولة بكيانها قوياً يعيش فيه مجتمع متكافل متماسك.
ونحن لو أمعنا النظر فيما حوته الشريعة الإسلامية من تنظيمات مالية، لأدركنا مبلغ ما أحرزته السياسة المالية في المجتمع الإسلامي من تقدم وارتقاء. فالتشريع الإسلامي فرض عدة ضرائب منها الضرائب على الدخل (كزكاة الزروع والثمار) والضرائب على رأس المال (كزكاة الأنعام والذهب والفضة) والضرائب غير المباشرة (كالضرائب الجمركية ممثلة في عشور التجارة)، وبذلك يكون الإسلام قد وضع نظاماً ضريبياً متكاملاً يقارب في كثير من النواحي الأنظمة المالية الحديثة. كذلك توخى التشريع المالي الإسلامي في فرائض المال أن تقوم على مبادئ العدالة والملائمة واليقين والاقتصاد، وهي نفس المبادئ التي نادى بها آدم سميث من بعد في دستوره الضريبي. هذا وإن دعوة الإسلام إلى عدم الاكتناز وضرورة تثمير فائض الأموال فيما ينمي ثروة المجتمع ويكفل له الاستقرار ويشيع العدالة الاجتماعية بين جنباته هي نفس الدعوة التي أخذ كينز يرددها من بعد في نظريته العامة.
وهكذا فإن الدعوة إلى نظام مالي إسلامي متحرر من تبعية الغرب إن هي إلا دعوة إلى تصحيح أوضاع والى استرجاع مجد وإلى نصرة عقيدة. فإن المجتمع الإسلامي مجتمع إنساني تعاوني ينهاه دينه عن الربا والمعاملات المشوبة بشوائب الربا، مجتمع لا يعبد المال وإنما يستعبد هو المال، مجتمع متكامل تظله روحانية شريعته التي غايتها هي تزكية النفوس وتطهيرها وربط الناس بعضهم ببعض بروابط المحبة والرحمة.
ومما لا شك فيه أن قيام النظم المالية الحديثة للدول الإسلامية لا يمنع البتة من أن يقوم إلى جانبها (بيت المال) الذي عرف في الإسلام. وأن يجد المسلمون في هذا البيت ما كان له من آثار في مجتمعهم الأول. وإذا كانت موارد هذا البيت قد انقطعت في الأزمنة الحديثة فإن فيها جانباً حياً لا يموت أبداً، وهو الزكاة التي يمكن أن يمتلئ منها بيت المال لو حاسب المسلمون أنفسهم عليها فتعود إليهم أمجادهم الأولى.
وقد يعتقد بعض المسلمين أن ما يؤدونه من ضرائب على دخل الثروة العقارية والمنقولة إنما تحل محل الزكاة التي فرضها الإسلام. ولكن هذا اعتقاد خاطئ- فالزكاة مصرفها: الفقراء، والمساكين، والعاملين عليها، والمؤلفة قلوبهم، وفي الرقاب، والغارمين، وفي سبيل الله، وابن السبيل.
إنها حق الفقراء الذي أوجبه الله على الأغنياء. أما الضرائب التي تؤدي في المجتمعات الحديثة فإنها تؤدى لصيانة الأمن والدفاع وإقامة مرافق التعليم والصحة وإنشاء الطرق وغير ذلك مما ترعاه الدولة وتفرض له ضرائب تزيد وتنقص حسب حاجتها ووفق ما تمليه عليها الأوضاع والظروف السائدة. إن المجتمع الإسلامي يؤدي هذه الضرائب كما تؤديها المجتمعات غير الإسلامية، وتبقى الزكاة بعد هذا شريعة من شرائع الإسلام لرعاية جانب الفقراء والمساكين ومن إليهم، وبهذا يظهر التكافل الاجتماعي وتتضح إنسانية هذا الدين وفلسفته العميقة القائمة على وصل طبقات المجتمع بعضها ببعض بصلات الرحمة والمودة. ويمكن التوصل إلى ذلك بتنظيم خاص في المجتمع الإسلامي يخضع له جميع أصحاب الأموال الفائضة عن الحاجة والتي يحول عليها الحول.
وإنه لمن اليسير الآن ضبط هذا المصرف وحصره في زكاة النقود بعد أن أصبح المال كله مقوماً بالنقد. وسنرى حينئذ أموالاً وفيرة تدفع فقر الفقراء وحاجة المحتاجين وتتكفل بوضعهم الموضع

الذي يضمن لهم الحياة الإنسانية الكريمة. وليست الزكاة بالأمر الشاق على النفس، الجائر على المال، إذا ما علم المسلم أن في هذا تزكية لنفسه وتطهيراً لها وتنمية لماله، وإذا ما أدرك أن في هذا رداً لاعتباره ونصرة لدينه ومجتمعه([1]).

الفصل الثاني : المالية العامة في الدول النامية

المحتويات:

- خصائص الدول النامية
- خصائص المالية العامة في الدول النامية
- أهداف المالية العامة في الدول النامية

المقدمة

يختلف مفهوم السياسة المالية وتتفاوت أهميتها باختلاف الدول والتي إما أن تكون دول متقدمة اقتصادياً أو دول نامية حيث يعتبر النظام الاقتصادي أحد العوامل الرئيسية المؤثرة والمحددة لنطاق علم المالية العامة.
ففي المجتمعات التي استكملت أسباب نموها الاقتصادي يكون الشغل الشاغل للسياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لموازنة الدولة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة. علماً بأن فاعلية السياسة المالية في تحقيق ما تصبو إليه من أهداف إنما تتوقف كثيراً على مدى ما هنالك من ترابط وتناسق بينها وبين أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى مثل (سياسة الأجور والأسعار وسياسة ميزان المدفوعات). وحتى نتعرف على المالية العامة في الدول النامية لا بد لنا أولاً من التعرف على خصائص الدول النامية.

خصائص الدول النامية

لقد بدا واضحاً ومنذ انتهاء الحرب العالمية الثانية انقسام دول العالم من حيث مستوى الازدهار الاقتصادي ودرجة التطور والنمو الاقتصادي ورفاهية أفراد المجتمع ومستوى تشغيل الأيدي العاملة ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى قسمين دول متقدمة ودول نامية، لقد بدأت الهوة الاقتصادية بين الدول المتقدمة والدول النامية بالاتساع تدريجياً حيث استطاعت الدول المتقدمة من تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي في حين عانت الدول النامية من الركود الاقتصادي وتحقيق معدلات متدنية من النمو الاقتصادي مما انعكس سلباً على مستوى معيشة الأفراد في هذه المجتمعات. وتضم مجموعة الدول النامية دولاً عديدة تشمل معظم دول قارة أفريقيا ومعظم دول القارة الأسيوية باستثناء اليابان ودول أمريكا اللاتينية وتتفاوت الدول النامية فيما بينها من حيث درجة نموها وفي مستويات المعيشة فيدخل من ضمنها دول لم تتجاوز مرحلة الاقتصاد المعيشي مثل دول أفريقيا جنوب الصحراء إلى دول أكثر تقدماً في مجال الإنتاج الصناعي والزراعي (الصين مثلاً)، وتتفاوت هذه الدول أيضاً بين حصة الفرد من الدخل القومي بين دول لا يتجاوز حصة الفرد من الدخل القومي ثلاثة دولارات يومياً (بنغلادش مثلاً) إلى دول يصل حصة الفرد فيها إلى حوالي (40.000) دولار سنوياً مثل قطر.

إن الخصائص الاقتصادية العامة التي تجمع الدول النامية هو انخفاض مستوى تشغيل الأيدي العاملة، وارتفاع نسب الفقر، وعدم العدالة في توزيع الدخل القومي، وانتشار الفساد وانخفاض الكفاية الإنتاجية. وفيما يلي أهم مظاهر التخلف في الدول النامية:

- انخفاض الدخل القومي الإجمالي وسوء توزيعه.
- انخفاض حصة الفرد من الدخل القومي الإجمالي.
- ارتفاع نسب البطالة وخصوصاً بين الفئات الشبابية.
- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار.
- انخفاض مستويات الاستثمار، سواء كان استثمار محلياً أو استثمار أجنبي، وتركز الاستثمار في الاستثمار العقاري، بيع وشراء العملات الأجنبية والذهب، ويعود سبب انخفاض الاستثمار لتدني ثقة المستثمرين بالاقتصاد الوطني وانخفاض العائد على الاستثمار وعدم توفر الاستقرار الاقتصادي والسياسي.
- هشاشة وانعدام وضعف الأسواق المالية والنقدية وعدم كفاءتها وضعف أجهزة الرقابة المصرفية والمالية. ويعود ضعف الأسواق المالية نتيجة ضعف الاقتصاد المحلي في هذه الدول وعدم وجود شركات قوية وراسخة وبالتالي انتشار شركات الأموال والشركات القابضة وشركات المضاربة في الأسواق المالية وبالتالي ضعف الأسواق المالية.
- اعتماد الدول النامية على تصدير سلع محددة أو محدودة جداً في سبيل الحصول على الإيراد، مثلاً يلاحظ أن معظم دول الخليج العربي: يشكل البترول حوالي 98% من مجموع إيراداتها وكذلك عدم وجود قيماً مضافة على صادرات معظم الدول النامية وأدى اعتماد هذه الدول على تصدير سلعة واحدة إلى الدول المتقدمة الاقتصادية حيث تعتمد عليها في سبيل الحصول على غذاءها ولباسها والسلع الاستهلاكية الأخرى.

- إن السمة الأبرز لاقتصاديات الدول النامية هو سيطرة القطاع الزراعي على اقتصاديات الدول النامية، وإن نسبة كبيرة من الأيدي العاملة في القطاع الزراعي، ولكن وبالرغم من اعتماد هذه الدول على الزراعة إلا أنه يلاحظ أن الإنتاج المحلي من المحاصيل الزراعية لا يكفي احتياجات البلد ويعود السبب إلى أنه في هذه الدول فإن قطاع الزراعة يعاني من الإهمال والتخلف حيث ينعدم استعمال الأساليب الزراعية الحديثة ويقتصر على الجهد البشري أو الحيواني أو الاعتماد على الآلات القديمة ذات الكفاءة الإنتاجية المتدنية وبالتالي فإن مستوى إنتاجية العامل في القطاع الزراعي متدنية وإن عمليات الإنتاج لا تغطي احتياجات البلد. ففي الدول العربية مثلاً تستورد أكثر من 90% من احتياجاتها من القمح بالرغم من وصف الدول العربية بأنها دول زراعية. ويعاني السودان من شبح المجاعة وسوء التغذية مع أنه من أخصب الدول العربية وأكثرها توفراً للموارد المائية وكان السودان يسمى بسلة غذاء الوطن العربي.

- إن السمة الأبرز لاقتصاديات الدول النامية هو انتشار ظاهرة الفقر أو ما يطلق عليه حلقة الفقر المفرغة، حيث أدى ضعف النمو الاقتصادي والزيادة المضطردة في النمو السكاني إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي انخفاض حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض مستوى الاستثمار وإن انخفاض مستوى الاستثمار يؤدي إلى انخفاض الدخل أو استمرار انخفاض مستوى الدخل.

خصائص المالية العامة في الدول النامية

تتميز المالية العامة في الدول النامية بمجموعة من الخصائص وإن أهم هذه الخصائص ما يلي:
1- انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي
إن من أبرز خصائص الأنظمة الضريبية في الدول النامية هو انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي فيها إلى الناتج المحلي الإجمالي ويعود هذا الانخفاض إلى انخفاض دخول الأفراد أصلاً فبالرغم من ارتفاع نسبة الاقتطاع الضريبي على دخول الأفراد إلا أن حصيلة هذا الاقتطاع متدنية وذلك بسبب انتشار الفقر وتدني دخول أفراد المجتمع وبالتالي فإن حصيلة الاقتطاع الضريبي تكون متدنية.
2- انخفاض نسبة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة
تتميز المالية العامة في الدول النامية بانخفاض مساهمة الضرائب المباشرة
(ضريبة الدخل) في الإيرادات العامة للدولة بالمقارنة مع الدولة المتقدمة. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى انخفاض كلاً من الدخل القومي والدخل الفردي. وكما سبق وتم التوضيح سابقاً فإن من خصائص الدول النامية أنها اقتصادات رعوية واقتصاد يعتمد على الزراعة، وحيث أن أساليب الزراعة المطبقة في الدول النامية هي أساليب بدائية وتعتمد على المجهود البشري أكثر من الاعتماد على الأساليب الحديثة في الزراعة وبالتالي فإن الدخل الزراعي يكون متدنياً بل وتلجأ كثير من الدول النامية وبهدف تشجيع الزراعة إلى إعفاء الدخل المتأتي من الزراعة من الضريبة وبالتالي فإن مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة تكون متدنية.
3- ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة في الإيرادات العامة
أمام انخفاض الدخل الفردي والدخل القومي في الدول النامية تلجأ هذه الدول ولتعويض النقص الحاصل في الإيرادات العامة إلى الاعتماد وبشكل رئيسي على الضرائب غير المباشرة بهدف الحصول على الإيرادات المحلية، إن الضرائب غير المباشرة (مثل ضريبة الاستهلاك، ضريبة المبيعات، الضرائب الجمركية) تصبح الملاذ الأخير للدول للحصول على الإيرادات العامة. حيث أن الاقتصاد في الدول النامية هو اقتصاد استهلاكي وإن الأفراد ينفقون معظم دخولهم على الاستهلاك (بسبب تدني الدخل أصلاً) وبالتالي تصبح الضرائب غير المباشرة هو الوسيلة المتاحة أمام الدولة لزيادة الإيرادات المحلية.
كما يجدر الإشارة هنا إلى أن فرض الضرائب غير المباشرة وتحصيلها لا يحتاجان إلى جهود وكفاءة وأنظمة رقابة مالية متطورة لتحصيل هذه الضرائب كما أن هنالك هدفاً آخر يمكن أن تحققه الدولة من فرض الضرائب غير المباشرة بالإضافة إلى تعزيز الإيرادات المحلية وهو الحد من الاستهلاك.
يعاني الميزان التجاري في الدول النامية من العجز وذلك لاعتماد الدول النامية على استيراد السلع من الخارج وبالتالي فإن فرض الضريبة غير المباشرة على هذه السلع يؤدي إلى ارتفاع أسعار هذه السلعة وبالتالي انخفاض الطلب على هذه السلعة وبالتالي انخفاض مستوردات الدولة من هذه السلعة.
4- تدني كفاءة الجهاز الإداري الضريبي وانعدام الوعي الضريبي

يعاني الجهاز الإداري الضريبي في الدول النامية حاله كحال باقي القطاع العام من تدني الكفاءة وانخفاض الإنتاجية وانتشار البطالة المقنعة بين أفراد هذا الجهاز بالإضافة إلى عدم توفر الكفاءات والمؤهلات بين هؤلاء الأفراد وتدني الولاء الوظيفي وانتشار
الفساد سواء الإداري أو المالي بين الأفراد وذلك لانخفاض الحوافز المالية المقدمة
لهؤلاء الموظفين.
وبالإضافة إلى انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الضريبي في الدول النامية تعاني الدول النامية من انعدام الوعي الضريبي بين أفراد المجتمع في الدول النامية وحرصهم على التهرب الضريبي وعدم الالتزام بتسديد الضريبة في المواعيد المحددة ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى ضعف أجهزة الرقابة المالية في الدول النامية وضعف العقوبات الرادعة على المتهربين من أداء الضريبة بالإضافة إلى عدم ثقة هؤلاء الأفراد بقدرة الحكومة على تحصيل الضريبة وعدم تصورهم بأن الضريبة المدفوعة من قبلهم تعود بالمنفعة على أفراد المجتمع وقناعتهم بأن الضريبة المدفوعة من قبلهم هي وسيلة من وسائل تمويل الإنفاق الحكومي الباذخ بدلاً من انعكاس هذه الضريبة لتمويل مشاريع إنتاجية تعود بالفائدة على أفراد المجتمع.

أهداف المالية العامة في الدول النامية

يلاحظ من خلال دراسة خصائص الدول النامية وخصائص المالية العامة في الدول النامية إلى ضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد الوطني وعدم الانسياق إلى النظريات التي تدعو إلى تخلي الدول عن دورها الاقتصادي في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة وترك ذلك إلى القطاع الخاص بحجة أنه هو القطاع الأكثر قدرة على حشد المدخرات الاقتصادية والأكثر كفاءة في الإنفاق والأكثر إنتاجية.

إن تفشي الفقر وارتفاع مستويات البطالة بين أفراد المجتمع يستلزم حضور الدولة وبقوة للوقوف إلى جانب الفئات الأكثر فقراً في المجتمع وتقديم الحماية الاجتماعية لهؤلاء الأفراد وتوفير سبل العيش الكريم واللائق لهؤلاء الأفراد.

إن ترك هذه الفئات تحت رحمة القطاع الخاص وسياسات تحرير الأسعار سوف يؤدي إلى المزيد من البؤس والحرمان لهؤلاء الأفراد. وإن عدم وجود مظلة حماية اجتماعية لهذه الفئات من المجتمع سوف يؤدي إلى حدوث عواقب وخيمة وسلبية على الاقتصاد الوطني ككل.

من هنا تنبع أهمية المالية العامة في الدول النامية وذلك لتحقيق مجموعة من الأهداف والتي تسعى في مجملها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ورفع مستويات الدخل القومي والفردي. ومن هذه الأهداف:

1- ضبط الاستهلاك

تعاني الدول النامية من ارتفاع مستويات الاستهلاك وذلك لانخفاض دخول الأفراد أصلاً وبالتالي فإن معظم دخول هؤلاء الأفراد ينفق على الاستهلاك مثل استهلاك السلع الضرورية (كالغذاء، والمسكن، والملبس...) والسلع الكمالية. وحيث أن الدول النامية تعتمد باستهلاكها على الاستيراد من الخارج فإن ارتفاع الاستهلاك يؤثر سلباً على عجز الميزان التجاري. من هنا لا بد للدول النامية من تبني سياسة مالية تهدف إلى ضبط الاستهلاك غير الضروري (الكمالي) وتوجيه الدخل نحو الادخار والإنفاق الاستثماري، ويمكن للدولة الحد من الاستهلاك من خلال زيادة الضرائب والرسوم على المستوردات وعلى الإنفاق الاستهلاكي وهذه السياسة تؤمن للدولة الحد من استهلاك السلع الكمالية من جهة والحصول على الإيرادات المحلية من جهة أخرى من خلال الضرائب والرسوم على هذه السلع، ومن الجدير بالذكر هنا التذكير بضرورة عدم مبالغة الدولة في فرض الضرائب والرسوم على السلع المستوردة ومراعاة قدرة الأفراد على دفع هذه الضرائب والرسوم حيث أن فرض المزيد من الضرائب والرسوم على هذه السلع سوف يحد من قدرة الأفراد على الحصول على هذه السلع وبالتالي انتشار ظاهرة تهريب هذه السلع. كما أن الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقيات التجارة الحرة والتي انضمت إليها معظم الدول النامية تضع ضوابط وتحد من قدرة الدولة على فرض المزيد من الضرائب والرسوم الجمركية على استهلاك السلع والخدمات.

2- توجيه النفقات العامة

تلعب السياسة المالية في الدول النامية دوراً رئيسياً في توجيه النفقات العامة نحو المشاريع الإنتاجية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والتي يُحجم القطاع الخاص عن المشاركة فيها إما

لانخفاض العوائد عليها أو لحاجتها إلى رؤوس أموال ضخمة والتي هي مشاريع ضرورية لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة وتحقيق الرفاهية الاجتماعية لأفراد المجتمع.
إن شبكات الطرق ومحطات توليد الكهرباء ومحطات تنقية المياه وغيرها من مشاريع البنى التحتية هي مشاريع مهمة وضرورية لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والتي نرى أن القطاع الخاص في الدول النامية غائب عنها تماماً وذلك إما لارتفاع المخاطر في مثل هذا النوع من المشاريع أو لانخفاض العوائد المتأتية منها وبالتالي لا بد للدولة أن تعمل من خلال السياسة المالية على توجيه الإنفاق نحو هذه المشاريع إما من خلال تقديم الحوافز والإعفاءات الضريبية للقطاع الخاص في حال قرر الاستثمار في هذه المشاريع أو من خلال المبادرة إلى تنفيذ هذه المشاريع إما لوحدها أو من خلال المشاركة مع القطاع الخاص من خلال الدخول في اتفاقيات شراكة وتعاون مع القطاع الخاص.

3- حشد المدخرات القومية

في سعي الدول النامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة لا بد لهذه الدول من حشد المدخرات القومية في سبيل تحقيق أهدافها في رفع مستوى معيشة أفرادها وذلك لتنفيذ مجموعة من المشاريع الرأسمالية وتعتبر الضرائب أحد أهم بنود زيادة الإيرادات المحلية بهدف الحصول على الإيرادات العامة التي تغطي الإنفاق الجاري الحكومي وتوجيه الفائض نحو تمويل إنشاء المشاريع الرأسمالية.

الفصل الثالث : النفقات العامة

المقدمة

أدى تطور دور الدولة أن تخلت الدولة عن سياستها الحيادية التقليدية وأصبح دور الدولة مهماً وأصبحت سياسة الدولة الاقتصادية سياسة تدخلية بهدف التأثير على مختلف مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية وأدى ذلك إلى زيادة حجم النفقات العامة وتنوعها. ويعتبر الإنفاق العام أداة مهمة من الأدوات المالية الرئيسية للدولة، وانطلاقاً من المفهوم الحديث للنفقات العامة فإن أي نفقة حكومية سوف يترتب عليها العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

لقد أصبحت النفقات العامة في الوقت الحالي تشغل حيزاً كبيراً ومهماً في مواضيع المالية العامة ففي السابق وحسب النظرية التقليدية للمالية العامة والتي اقتصر فيها دور الدولة على الحياد كان التركيز في الإنفاق على الرقابة المالية والتركيز على الجوانب التشريعية اللازمة للإنفاق العام دون دراسة تأثير هذا الإنفاق على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. حيث أن الفكر التقليدي قد ارتبط بمفهوم الدولة الحارسة وتقليل حجم الإنفاق في أضيق الحدود وإن "أفضل النفقات هو أقلها حجماً".

ومع تطور الفكر الاقتصادي وتطور دور الدولة من الدولة المحايدة إلى الدور المتدخل وظهور كتابات كينز والتي تنادي بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف تحفيز النمو الاقتصادي أصبح الإنفاق العام يلعب دوراً رئيسياً في المالية العامة للدولة وازدادت النفقات العامة للدولة حجماً مع تطور دور الدولة.

تعريف النفقات العامة وعناصرها

لا يوجد تعريف محدد للإنفاق العام وقد تطور تعريف الإنفاق العام مع تطور دور الدولة، ومن التعريفات الشائعة للإنفاق العام ما يلي:

النفقة العامة: مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة.

النفقة: مبلغ من النقود تنفقه الدولة لغرض تحقيق نفع عام.

النفقة: هي مبلغ من المال يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

النفقة العامة: هي تلك النفقة التي تقوم بإنفاقها جهة عامة، والجهة العامة يقصد بها أحد أشخاص القانون العام والذي قد يكون الدولة أو إحدى الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة.

ومن خلال استعراض التعاريف السابقة نجد أنه يمكن تحديد العناصر الأساسية للنفقة وهي:

1- النفقة العامة مبلغ نقدي

أصبح الأصل في النفقات العامة أن يكون نقدياً فمع انتشار الاستخدام الاقتصادي النقدي والتخلي عن نظام المقايضة أصبحت الدول تنفق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة وقد أدى الانتقال من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي إلى استخدام النقود كوسيلة للتبادل بهدف الحصول على السلع والخدمات. إن أغلب الإنفاق العام على مختلف الأنشطة يكون في صورة نقدية وبالتالي قام العديد من الكتاب بتعريف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي وليس مبلغاً من المال. فتعريف النفقة العامة على أنها كم من المال وليس كماً نقدياً يسمح

بإدخال النفقات العينية التي تقدمها الدولة لبعض الأفراد أو كأن تكون الإعانات في صورة عينية لبعض الدول كما في حالة الكوارث والأزمات ولكن حتى تدخل الإعانات العينية ضمن النفقات العامة يتعين أن تكون قابلة للتقويم النقدي، ومن الأمثلة التي يكون فيها الإنفاق عيني وليس نقدي الأراضي التي تقوم الدولة بتخصيصها لبعض الأفراد في المجتمع دون مقابل أو مقابل رمزي، وكذلك حصول الدولة على مساعدات عينية من دول أخرى وتوزيع تلك المساعدات على أفراد المجتمع دون مقابل (مثل مساعدات الملابس للفقراء والمحتاجين ولحوم الأضاحي) وتوزيع تلك المساعدات دون مقابل على المواطنين. وعموماً إن الجزء الأكبر من النفقات الحكومية يكون في صورة نقدية وهو الأصل في الإنفاق وإن الاستثناء هو وجود نفقات عينية وبالتالي فإن النفقة هو مبلغ نقدي.

2- صدور النفقة العامة من أحد أشخاص القانون العام

حتى يمكن اعتبار النفقة عامة يجب أن تصدر عن الدولة أو أحد هيئاتها العامة، وتتمثل أشخاص القانون العام في الدولة بمختلف مستوياتها الحكومية أي سواء على المستوى المركزي أو مستوى الولاية أو مستوى المحليات. فمثلاً قيام أحد الأشخاص ببناء مسجد أو مركز صحي أو مدرسة بهدف تحقيق النفع العام فإن هذه الإنفاق لا يعتبر إنفاق عام وإنما يعتبر إنفاق خاص. ومن الأمثلة على الإنفاق العام ما تنفقه الدولة على رواتب موظفيها والإنفاق على إنشاء الجسور وشبكات الطرق والدفاع وبناء المستشفيات.

3- أن يكون الهدف من النفقة العامة تحقيق منفعة عامة

يعد هذا الركن متمماً لمفهوم النفقة العامة فبدون هذا الشرط لن تكون النفقة عامة حتى ولو كانت صادرة من أحد أشخاص القانون العام. فالهدف من النفقة العامة يجب أن يكون تحقيق النفع العام للمجتمع وتحقيق مصالحه ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. فقد يكون الهدف من الإنفاق العام هو تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع مثل تقديم المساعدات النقدية للفقراء.

وقد يكون الهدف من الإنفاق العام هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من مشاكل البطالة من خلال إعانات البطالة أو تحفيز النمو الاقتصادي بهدف خلق مشاريع استثمارية وتوظيف الأيدي العامة، وبالتالي حتى يتحقق مفهوم المنفعة العامة يجب أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة أي أن تستخدم النفقة العامة من أجل إشباع حاجات عامة وعلى هذا الأساس ولضمان توجيه النفقات العامة لتحقيق النفع العام وضعت ضوابط ومنها:

- اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة.
- الرقابة على الإنفاق العام سواء من قبل أجهزة الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية أو من قبل السلطات التشريعية.
- وجود هيئات رقابية مستقلة (ديوان المحاسبة مثلاً) لمراقبة الإنفاق العام.

4- قواعد النفقات العامة

للإنفاق العام قواعد عامة يجب أن يخضع لها، أي بيان الضوابط التي تحكم عملية الإنفاق العام وهو ما يطلق عليها قانون الإنفاق العام أو دستوره، وهذه القواعد هي:

1- قاعدة المنفعة

تعني قاعدة المنفعة هي أن تتجه النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من المجتمع.
إن المنفعة العامة التي تهدف الدولة إلى تحقيقها تختلف عن المنفعة العامة بالمفهوم الضيق عند الأفراد، أي أن فكرة المنفعة عند الدولة لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه وإنما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع وزيادة إنتاجية الفرد وتخفيض الهدر من الموارد الاقتصادية الناتجة عن عدم الاستغلال الكامل للموارد الاقتصادية أو من خلال عدم الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية.
تحقق النفقات العامة أكبر قدر من المنافع العامة لدى البعض عندما تتساوى المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية للدخول النقدية للأفراد بعد فرض الضريبة. إن أصحاب هذه النظرية يعتقدون أن المنفعة العامة هي عبارة عن حاصل جمع المنافع الفردية لأفراد المجتمع حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن الضرائب ثمن يدفعه المواطن مقابل الخدمات التي تقدمها الدولة. إن هذه النظرية تتجاهل الطبيعة الخاصة للنفقات العامة حيث أن الإنفاق العام يخضع لاعتبارات سياسية واجتماعية وإن إنفاق الدولة يختلف عن إنفاق الأفراد وبالتالي فإن فكرة المنفعة بالنسبة لإنفاق الدولة لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه وإنما تتسع لتشمل كافة النفقات المؤدية إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع وزيادة إنتاجية الفرد وتحسين وسائل الإنتاج بهدف تقليل الفاقد من الموارد الاقتصادية.
إن تحقيق قاعدة المنفعة القصوى يتطلب من الدولة أن توجه نفقاتها نحو إشباع الحاجات العامة وبالتالي فإن الأمر يتطلب دراسة أحوال الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة إلى مختلف أوجه الإنفاق وتحديد المشاريع ذات الأولوية حسب طبيعة المشكلات التي تواجه الاقتصاد الوطني وتوجيه الإنفاق إلى هذه المشاريع وحسب ما يحققه من منافع اقتصادية واجتماعية أخذين بنظر الاعتبار مدى مساهمة هذه المشاريع في توظيف الموارد الاقتصادية والعائد المتحقق من هذه المشاريع ومدى الحاجة والمدة الزمنية اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع مع ضرورة توزيع الإنفاق العام على مختلف المناطق الجغرافية للبلد حتى يتم توزيع مكتسبات التنمية بعدالة بين أفراد المجتمع وعدم وجود تفاوت اقتصادي بين مختلف مناطق الإقليم.
إن وسيلة الدولة لتحقيق قاعدة المنفعة القصوى في الإنفاق العام يعتمد على توفير البيانات الإحصائية والمعلومات الاقتصادية لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة ووضع الخطط الاقتصادية الشاملة قصيرة ومتوسطة المدى والمتضمنه وضع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مع وسائل تحقيق هذه الأهداف.
2- قاعدة الاقتصاد والتدبير
تتضمن هذه القاعدة الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق فيما لا مبرر له وإن هذه القاعدة ضرورية لتحقيق قاعدة المنفعة القصوى فتحقيق أقصى منفعة يجب أن يتم بأقل تكلفة ممكنة أي تحقيق اكبر عائد بأقل نفقة ممكنة.
إن الإنفاق العام ينطوي على تصرف في أموال تخرج من خزانة الدولة ويقوم على هذا الإنفاق موظفين وهم بطبيعة الحال لا يملكون هذا المال وبالتالي فإنهم لا يكونون حريصين على الإنفاق كما هو حرصهم على أموالهم الخاصة وبالتالي فقد يسعون إلى تحقيق تعظيم منافعهم على حساب المنافع العامة، وإن غياب أو ضعف أجهزة الرقابة المالية والإدارية وغياب الرادع المسلكي لهذه

التصرفات يشجع على الإسراف والتبذير ومن مظاهر التبذير في كثير من الدول وخصوصاً الدول النامية هو زيادة عدد الموظفين عن الحاجة الفعلية لمتطلبات العمل وكذلك الإسراف في استخدام السيارات الحكومية لحساب مصالح الأفراد الشخصية والإسراف في شراء الأجهزة والأثاث والمباني الحكومية وغياب الوعي بالاستخدام الأمثل لهذه الآلات والتجهيزات مما يؤدي إلى سرعة تعطلها وشراء الآلات وأجهزة بديلة.
إن قاعدة الاقتصاد في التدبير لا يعني بأي حال من الأحوال الشح في البذل أو الادخار أو الإحجام عن الإنفاق حتى على المسائل التي يؤدي الإنفاق فيها إلى تحقيق منفعة اجتماعية كبرى. إن قاعدة الاقتصاد تعني إنفاق كل ما يلزم إنفاقه من أموال مهما بلغت كميته على جوهر الموضوع وتجنب الإنفاق على الجوانب التي لا تدخل كعنصر أساسي في الموضوع. فمثلاً الإنفاق على التعليم والصحة عنصر أساسي ومهم في الإنفاق الحكومي ولكن يكون من الإسراف والتبذير في هذا الإنفاق هو زخرفة المدارس والمستشفيات وشراء السيارات لمدير المستشفى ومدير المدرسة.
إن تطبيق قاعدة الاقتصاد والتدبير يتطلب أولاً وجود وعي لدى أفراد المجتمع عموماً والموظفين خصوصاً بأهمية الإنفاق الحكومي وإن ثروات الدولة هي لجميع أفراد المجتمع وإن التبذير والإسراف يكون على حساب رفاهية بقية أفراد المجتمع وإن الموارد الاقتصادية محدودة وبالتالي لا بد من الكفاءة في استخدام هذه الموارد كما أن قاعدة الاقتصاد والتدبير تتطلب وجود أجهزة رقابة إدارية ومالية تتولى المتابعة والإشراف على الإنفاق العام ولها الصلاحية الكاملة بضبط وإيقاف أي إنفاق عام غير مبرر. وكذلك
لا بد من قواعد ونصوص تشريعية تعزز عمل هذه الأجهزة بما فيها فرض العقوبات اللازمة والرادعة للمخالفين والمستهترين بالمال العام.
3- قاعدة الإجازة المسبقة من السلطة التشريعية
يقصد بالإجازة هنا هو عدم صرف أي مبلغ من الأموال العامة إلا بعد موافقة الجهة المختصة، وبالتالي فإن الموازنة العامة للدولة والمتضمنة إيرادات الدولة ونفقاتها تصدر بقانون ويتم مناقشة هذا القانون لدى السلطة التشريعية (مجلس النواب) وبعد الموافقة وإقرار هذا القانون نحصل على إجازة الصرف من بنود الموازنة العامة.
إن تحقيق القاعدتين السابقتين من قواعد الإنفاق العام وهما قاعدة المنفعة القصوى والاقتصاد لا يتم إلا من خلال هذه القاعدة حيث أن غياب الإجازة المسبقة للصرف يعني عدم وجود رقابة على الصرف وعدم التيقن من الحاجة الفعلية للإنفاق العام وبالتالي يصبح من الصعوبة تحقيق القواعد السابقة.
تتعدد وسائل الرقابة المالية على الإنفاق الحكومي ولكن يمكن تحديد ثلاث جهات رئيسية تتولى الرقابة على الإنفاق الحكومي، وعلى النحو التالي:
1- السلطة التشريعية: وتكون مهمتها بالأساس الموافقة المسبقة على بنود الإنفاق العام وهي السلطة التي تتولى مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة ولها صلاحية إلغاء أي بند من بنود الإنفاق العام ترى عدم وجود حاجة فعليه له
"وإلغاء أو تخفيض أي نفقات للبنود التي ترى إمكانية تأجيلها".
2- رقابة مالية من خلال أجهزة وزارة المالية من خلال المراقبين الماليين التابعين لوزارة المالية والعاملين في مختلف الوزارات والدوائر الحكومية والذين يتولون إجازة مستندات الصرف بعد

التأكد من وجود مخصصات لهذه البنود ووجود الوثائق والمستندات المعززة لها.
3- رقابة الأجهزة الحكومية الأخرى الخارجية والمستقلة مثل ديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش الإداري وتكون مهمتها إجراء عمليات الجرد الفجائي للصناديق الحكومية والتأكد من عملية الإنفاق العام من خلال مراجعة العطاءات والوثائق والمستندات وغيرها.
ولا بد هنا من التذكير بأهمية أن يتمتع موظفو أجهزة الرقابة المالية سواء التابعين للوزارة نفسها أو لوزارة المالية أو لديوان المحاسبة بالكفاءة والخبرة والنزاهة والصلاحيات الكاملة وبخلاف ذلك فإنهم سوف يكونوا عاجزين عن تنفيذ المهام والواجبات المنوطة بهم على أكمل وجه.

حجم النفقات العامة

إن تحديد حجم الإنفاق العام يتطلب الإجابة على السؤال التالي: ما هو القدر من الإنفاق الذي تستطيع الدولة أن تنفقه؟ أو بعبارة أخرى ما هي الحدود التي يخضع لها الإنفاق في أية دولة من الدول؟

إن تحديد حجم الإنفاق العام في أية دولة من الدول تقرره مجموعة من الاعتبارات والعوامل الخاصة بتلك الدول، كما أن المتغيرات الدولية والظروف الخارجية المحيطة بالدولة تؤثر على حجم الإنفاق مثل تزايد التهديدات الخارجية لهذه الدولة أو تدفق أعداد من اللاجئين إلى هذه الدولة وغيرها.

إن تحديد نسبة معينة من الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي وكما فعلت النظرية المالية التقليدية حين ربطت بين الدخل القومي وحجم النفقات العامة وحددتها بنسب تتراوح بين (5%-25%) قد وقعت في خطأ منهجي حيث أن تحديد معدل ثابت يجب أن لا تتعداه الدولة للإنفاق العام يعني التعامل مع اقتصاد ساكن عديم الحركة فضلاً عن كون ذلك إهمالاً لمسألة أساسية وهي طبيعة النفقة العامة، وبالتالي فإنه لا يوجد حجم أمثل للإنفاق العام وإن حجم الإنفاق العام يتحدد بمجموعة من العوامل ذات علاقة بطبيعة الدولة نفسها، وبالتالي فإن تحديد نسبة معينة من الدخل القومي يعد أمر غير منطقي وإن ما يناسب دولة معينة لا يناسب بالضرورة دولة أخرى بحكم الاختلاف في الموارد الاقتصادية والظروف السياسية والاجتماعية.

إن حجم الإنفاق العام يتحدد بمجموعة من العوامل ومن هذه العوامل ما يلي:

1- دور الدولة

من خلال التعريف السابق للنفقة والتي بينا أن الهدف من الإنفاق العام هو إشباع رغبة عامة أو تحقيق منفعة عامة، وإن هذه الرغبات أو الحاجات تتطور باستمرار مع تطور الوظائف التي تدخل ضمن اختصاص الدولة وبالتالي فإن تطور دور الدولة يحدد بالتالي حجم النفقات العامة.

ويمكن تحديد ثلاث أنماط لدور الدولة لكل منها حجم معين يناسبه من الإنفاق وهذه الأنماط هي:

1- الدولة الحارسة

في ظل مفهوم الدولة الحارسة يتحدد دور الدولة بتوفير البيئة الاقتصادية المناسبة للقطاع الخاص بالعمل دون أي مزاحمة من القطاع العام ودون أن يكون للدولة أي تدخل في الحياة الاقتصادية وهي تطبق مبدأ دعه يعمل دعه يمر أو أن الأسواق تصحح نفسها وبالتالي فإن دور الدولة الحارسة يقتصر على المظاهر السيادية مثل الأمن والدفاع والقضاء دون أي تدخل أو تدخل ضمن أضيق الحدود بالحياة الاقتصادية للمجتمع لأن هذا التدخل من شأنه أن يخلق الأزمات ويؤثر على الحياة الاقتصادية وبالتالي يمكن توضيح فلسفة الدولة المحايدة بأن دور الدولة يكون بأضيق الحدود ويقتصر على المظاهر السيادية للدولة الأمن والدفاع دون أي تدخل مباشر في الحياة الاقتصادية ومن هذه الفلسفة لدور الدول يتحدد حجم الإنفاق العام، ويلاحظ ما يلي:

ü انخفاض حجم النفقات العامة وكذلك انخفاض نسبتها إلى الدخل القومي.

ü قلة أنواع النفقات العامة وذلك لمحدودية دور الدولة نفسها وقلة مشاركتها بالأنشطة الاقتصادية، وبالتالي غياب تأثير الإنفاق العام على نسب النمو

في الاقتصاد الوطني وعدم تأثيرها على إعادة توزيع الدخل القومي بين
أفراد المجتمع.
2- الدول المتدخلة
أدى بروز الأزمات الاقتصادية العالمية وما سببته من تداعيات سلبية واضطرابات اجتماعية وعجز الفلسفة الفردية إلى ضمان ديمومة استمرار النظام الرأسمالي. وأظهرت التحليلات الاقتصادية أن التشغيل الكامل الذي تفترضه الفلسفة الفردية حالة نادرة الحدوث وإذا حدثت فهو قصير الأجل. وهنا برز دور الدولة بضرورة أخذ زمام المبادرة والعمل على تحفيز النمو الاقتصادي وحماية أفراد المجتمع، وبالتالي ومع بدايات القرن العشرين فقد تطور دور الدولة وبدأت تخرج من حيادها التقليدي وأصبحت الدولة تلعب دوراً رئيسياً في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وقد انعكس دور الدولة على المالية العامة للدولة عموماً وعلى الإنفاق خصوصاً وقد اتسم الإنفاق العام في ظل الدولة المتدخلة بما يلي:

ü تنوع النفقات العامة فلم يعد الإنفاق العام مقتصراً على الأمن والدفاع بل اتسع ليشمل إعانات البطالة والفقر والشيخوخة والتأمين على الصحة وأصبحت النفقات العامة أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية.

ü زيادة حجم النفقات العامة وزيادة نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

3- الدولة المنتجة (الاشتراكية)
ظهرت خلال عشرينات القرن الماضي وبعد الثورة البلشفية في روسيا الأفكار والمبادئ الاشتراكية والتي تقوم على أساس الملكية العامة لوسائل الإنتاج وعلى مفهوم التخطيط المركزي أو التخطيط الموجه، وهذا يعني أن الدولة أصبحت مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج وتوزيعه أيضاً. وقد أدت هذه الفلسفة الاقتصادية الجديدة إلى إلغاء الدور التقليدي للدولة وتبني أدوار جديدة للدولة وانعكست على المالية العامة للدولة حيث اتسع حجم الإنفاق العام اتساعاً كبيراً وشمولياً وغطى معظم نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكانت الزيادة في الإنفاق العام أكبر من الزيادة من الناتج
المحلي الإجمالي.
يلاحظ مما سبق أن الدور الذي تلعبه الدولة يعتبر عاملاً حاسماً ومؤثراً في تحديد حجم الإنفاق العام ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، وإن حجم هذا الإنفاق يزداد مع زيادة تدخل دور الدولة في الحياة الاقتصادية ففي ظل الدولة المحايدة كان حجم وأنواع النفقات العامة محدود ولكن ومع اتساع دور الدولة وفي ظل دور الدولة المتدخلة والمنتجة فقد ازداد حجم ونوع النفقات العامة.
2- مستوى النشاط الاقتصادي
يعبر مستوى النشاط الاقتصادي عن الحالة السائدة في الدولة ويمكن التعبير عن مستوى النشاط الاقتصادي أنه اقتصاد في حالة ركود اقتصادي أو في حالة تضخم، إن مستوى النشاط الاقتصادي يؤثر على حجم الإنفاق العام ففي حالة الركود الاقتصادي والتي يمكن تعريفها بأنه انخفاض الطلب الفعلي الكلي في الاقتصاد عن المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية والتي يعبر عنها رقمياً بمستويات النمو في الناتج المحلي الإجمالي ولغايات تحفيز النمو الاقتصادي وانتشال الاقتصاد من حالة الركود تلجأ الدول إلى زيادة الإنفاق العام وخصوصاً الإنفاق الرأسمالي بهدف تنشيط الطلب الكلي الفعلي في الاقتصاد وخلق طلب فعلي وخلق فرص عمل للتخفيف من حدة

البطالة، ولابد من الإشارة إلى ضرورة أن يتحمل القطاع الخاص دوره في المساهمة في تحفيز النمو الاقتصادي وأن لا يقع عبء زيادة الإنفاق العام على كاهل القطاع العام لوحده خصوصاً إذا كانت الموازنة العامة للدولة تعاني من العجز وبالتالي فإن زيادة الإنفاق العام سيؤدي إلى آثار سلبية على عجز الموازنة العامة من حيث ارتفاع مقدار هذا العجز. وباختصار ففي الدول التي تعاني من حالة الركود تلجأ الدولة إلى زيادة الإنفاق العام كوسيلة من وسائل رفع مستوى الطلب الكلي وتحفيز النمو الاقتصادي، أما في حالة التضخم وهي التي يعبر عنها بزيادة مستوى الطلب الفعلي عن حجم المعروض من السلع والخدمات والتي يعبر عنها بارتفاع الأسعار وحتى تتمكن الدولة من الحد من مشكلة التضخم فإن الأمر يتطلب إنقاص الطلب الفعلي من خلال تخفيض حجم الإنفاق العام.

بناءً على ما سبق يلاحظ أن مستوى النشاط الاقتصادي يؤثر على حجم الإنفاق العام وإنه في حالة الركود ينخفض حجم الإنفاق العام وإن مستوى حجم الإنفاق العام يهدف في النهاية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

3- قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة

من خلال استعراضنا لنواحي الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة سبق وأن بينا أن قدرة الدولة في الحصول على الإيراد العام هي قدرة مستمدة من القوة الجبرية أو من قوة القانون ولكن هذه القدرة هي ليست قدرة لانهائية أو غير محدودة بل تتحدد هذه القدرة في ظل الظروف الاقتصادية للأفراد. حيث أن فرض مستويات عالية من الضرائب والرسوم تفوق قدرة الأفراد على دفع هذه الضرائب سيكون لها آثار سلبية على الاقتصاد القومي ككل من حيث انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية بسبب ارتفاع مستويات التهرب الضريبي وانخفاض القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني وهجرة رؤوس الأموال وانخفاض مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر بسبب تدني العوائد من هذه الاستثمارات حيث أن معظم هذا العائد سيعود إلى الحكومة بشكل ضرائب ورسوم.

إن المقدرة التكليفية القومية أو الطاقة الضريبية القومية تعتبر أحد مكونات المقدرة المالية القومية ويقصد بها قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية دون إحداث أي ضغوط اقتصادية واجتماعية تؤثر سلباً على مستوى معيشة الأفراد، وبالتالي فإن قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات المحلية لتمويل الإنفاق العام تتأثر بالمقدرة المالية القومية أو قدرة الحكومة في الحصول على الإيرادات دون التأثير بشكل سلبي وكبير على القدرة الاقتصادية، ففي الدول التي تتمتع بقدرة قومية اقتصادية يلاحظ زيادة حجم الإنفاق العام على العكس من الدول ذات القدرة القومية المالية المتدنية والتي يلاحظ بها انخفاض حجم الإنفاق العام لعدم توفر مصادر مالية كافية لتمويل هذا الإنفاق.

4- أثر طبيعة البنيان الاقتصادي

إن الدول ذات البنيان الاقتصادي المتقدم يلاحظ أن حجم النفقات العامة كرقم مطلق كبير لسبب رئيسي وهو ضخامة الدخل واتساع نطاق الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع بعكس الدول ذات البنيان الاقتصادي النامي فإن حجم الإنفاق كرقم مطلق يكون منخفض لتدني الدخل من جهة وقلة الخدمات المقدمة، فمثلاً يلاحظ أن حجم الإنفاق العام على قطاع الرعاية الصحية في الدول المتقدمة اقتصادياً يفوق بأضعاف مضاعفة حجم الإنفاق عند الدول النامية. أما في حالة الأخذ

بمعيار الأهمية النسبية التي يمثلها الإنفاق العام إلى أجمالي الدخل يلاحظ العكس تماماً حيث يلاحظ أن الإنفاق العام بشكل نسبة كبيرة من الدخل لدى الدول النامية اقتصادياً ويعود ذلك إلى محدودية الدخل من جهة والى الدور الاجتماعي الذي تلعبه الدولة من جهة أخرى في سبيل تقديم الحماية الاجتماعية لأفراد المجتمع، أما في الدول المتقدمة اقتصادياً فإنه وعلى الرغم من ارتفاع تكاليف الإنفاق العام كرقم مطلق إلا أنه يشكل نسبة متدنية إلى إجمالي الدخل ويعود ذلك إلى كبر حجم الدخل القومي في الدول المتقدمة اقتصادياً.

تطور زيادة حجم الإنفاق العام وأسبابه

يلاحظ أن اتجاه الإنفاق العام في زيادة مستمرة سنة بعد أخرى، ويلاحظ أن حجم النفقات العامة قد ازداد وبشكل سريع ومطرد وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية وقد أصبحت ظاهرة الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام تعرف (ظاهرة نمو الإنفاق العام) علماً بأن الزيادة في الإنفاق العام لم تقتصر على الزيادة المطلقة بل كانت الزيادة أيضاً في حجم الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.
إن أول من رصد هذه الظاهرة هو العالم الألماني فاجنر وقد فسرت هذه الظاهرة على أنها تطبيق لقانون يقضي بأن الكائن الحي يميل إلى النمو بالاستمرار، وهذا ينطبق على الدولة أيضاً لأن الجماعة لا تستغني عند نشوئها عن تدخل السلطة العامة ممثلة بالدولة وهذا التدخل يزداد كلما نضجت ونمت الدولة وعليه فإن الإنفاق العام يزداد لأن الدولة تنمو وعندما تنمو الدولة فإنها تتوسع في تقديم وظائفها الحالية أو تقوم بتقديم وظائف جديدة أو تحسن من نوعية الوظائف التي تقدمها.
إن الزيادة المطلقة في الإنفاق العام تعني أن حجم الإنفاق العام يزداد من عام إلى آخر، وإن هذه الزيادة لا تقتصر على الدول النامية فحسب بل تمتد لتشمل الدول المتقدمة اقتصادياً. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً زاد حجم الإنفاق العام بصورة مطلقة بمقدار 400 ضعف خلال الثمانين عاماً الأخيرة، أما الزيادة النسبية لحجم الإنفاق العام فتعني نسبة الزيادة في حجم الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي. ويلاحظ أن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومي تتزايد باستمرار، ففي الولايات المتحدة الأمريكية بلغت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومي الكلي ما بين 7%-32% خلال فترة الثمانين عام الماضية. وهذا يشير إلى أن حجم الإنفاق العام قد تضاعف حوالي أربعة مرات خلال الفترة المذكورة.
إن ظاهرة زيادة الإنفاق العام تعتبر ظاهرة طبيعية ومميزة للمالية العامة حيث أن النمو في الإنفاق العام هو ظاهرة طبيعية في المالية العامة. ولكن لا بد هنا من التفريق بين عاملين رئيسيين من عوامل الزيادة في الإنفاق العام وهما الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام والزيادة الظاهرية للنفقات العامة، وفيما يلي شرح لكل من هذه الأسباب:
1- الزيادة الحقيقية للنفقات العامة
يقصد بالنمو الحقيقي للإنفاق العام أن هنالك توسعاً في حجم السلع والخدمات التي تقدمها الدولة للمجتمع أو تحسين مستوى الخدمات العامة القائمة وبالتالي فإن النمو الحقيقي للإنفاق العام هو التعبير النقدي لتلك الزيادة في حجم الخدمات العامة ونوعيتها.
وإن الزيادة الحقيقية في النفقات العامة هو زيادة المنفعة الحقيقية من هذه النفقات وزيادة الأعباء العامة أيضاً والناتجة عن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. إن الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام تصاحبها زيادة في كمية و/أو نوعية الخدمات العامة المقدمة أي زيادة نصيب الفرد من الخدمات العامة.
هنالك عدة أسباب تؤدي إلى حصول زيادة حقيقية في النفقات العامة ومن أهم هذه الأسباب:
1- التطور والنمو الاقتصادي

لقد مرَّ تطور الدولة بمراحل مختلفة ومتعددة حيث تطور دور الدولة وازداد نشاطها في مختلف الميادين مما أدى بطبيعة الحال إلى ازدياد أعبائها وبالتالي نفقاتها فقد أصبحت الدولة تولي التعليم العام والرعاية الصحية اهتماماً متزايداً ولجأت الدولة إلى تقديم وتوسيع وتحديث البنى التحتية وأدى ظهور المشكلات الاقتصادية إلى زيادة تدخل الدولة بهدف إنعاش الاقتصاد الوطني كما أن زيادة تدخل الدولة في تقديم الحماية الاجتماعية وتأمينات البطالة قد زاد من حجم الإنفاق الحقيقي.
لقد أدى تعدد الأزمات الاقتصادية التي واجهها النظام الرأسمالي إلى تخلي الدول عن حيادها التقليدي الذي فرضه عليها نظام الاقتصاد الحر. والتجأت الدولة إلى إتباع سياسة جديدة قائمة على التدخل في الحياة الاقتصادية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي الذي عجز قانون السوق عن تحقيقه مما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة وتعددها بهدف رفع الطلب الفعلي إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل أي بهدف زيادة الدخل القومي.
كما يلعب النمو الاقتصادي دوراً في الزيادة الحقيقية في النفقات العامة حيث أن النمو الاقتصادي يؤدي إلى زيادة حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي زيادة حقيقية على دخل الفرد وتؤدي هذه الزيادة في الدخل إلى زيادة في الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية وحيث أن السلع والخدمات العامة ما هي إلا مجموعة من ضمن تلك السلع والخدمات وبالتالي يزداد طلب أفراد المجتمع عليها. فمثلاً إن ارتفاع مستوى دخول الأفراد في مجتمع معين يؤدي إلى زيادة أعداد الطلاب الملتحقين في المدارس وحيث أن التعليم خدمة عامة تقدمها الحكومة وبالتالي يزداد إنفاق الحكومة على التعليم من خلال إنشاء مدارس جديدة ورفدها بالكوادر التعليمية والإدارية والتجهيزات اللازمة للعملية التعليمية وبالتالي يزداد الإنفاق الفعلي الحقيقي على خدمات التعليم وقس ذلك أيضاً على خدمات الرعاية الصحية، وبالتالي يؤدي ذلك إلى نمو الإنفاق العام من أجل إشباع تلك الحاجات العامة.
2- الأسباب الاجتماعية
لم يعد هدف الدولة هو تحقيق الزيادة في الإنتاج ورفع مستوى الدخل بل وتحسين توزيع الدخل وإقامة العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات لجميع الفئات الاجتماعية في الميادين المختلفة من صحة وتعليم وثقافة وإسكان ونفقات الضمان الاجتماعي التي تحاول الدول أن يستفيد منها جميع الأفراد وأن تغطي مختلف المخاطر التي يتعرضون لها، وبالتالي فقد زاد الإنفاق العام في المجال الاجتماعي ويمكن تفسير الزيادة في الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية استجابة للضغوط الاجتماعية التي برزت نتيجة إنشاء النقابات العمالية التي سعت إلى تحقيق مكاسب عمالية لمنتسبيها وتحقيق أهداف عمالية وحماية اجتماعية للأعضاء وبالتالي فقد زادت الإنفاق العام على مجالات الرعاية الاجتماعية مثل التأمين ضد إصابات العمل والشيخوخة والأمومة والتأمين الصحي للعمال وتعويضات إصابات العمل ووضع الحد الأدنى للأجور، كل ذلك أدى إلى زيادة حقيقية في الإنفاق العام.
كما أن من الأسباب الاجتماعية لزيادة الإنفاق العام هو زيادة عدد السكان حيث أن النمو الطبيعي في زيادة عدد السكان سيؤدي إلى زيادة الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لأفراد المجتمع كما أن زيادة عدد السكان يؤدي إلى ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدن وبالتالي يؤدي إلى زيادة الضغوط على المرافق العامة في المدن والاكتظاظ السكاني في المدن مما يتطلب إلى زيادة الإنفاق العام لمواجهة هذا الاكتظاظ السكاني لتقديم الحلول المرورية من إنشاء الجسور والأنفاق لحل

مشكلة الإزدحامات المرورية والتوسع في إنشاء المستشفيات والمدارس العامة. كما أن تحسين نوعية الرعاية الصحية المقدمة من الدول يؤدي إلى ارتفاع متوسط الأعمار وانخفاض معدلات الوفيات للأطفال مما يؤدي إلى حدوث تغير هيكلي في البنية الاجتماعية للمجتمع حيث يصبح أغلبية السكان من ذوي الأعمار العالية فوق الستين وهذه الفئة هي أقل إنتاجية وتحتاج إلى خدمات رعاية صحية أكثر وبالتالي يزداد الإنفاق العام لتقديم الرعاية لأفراد المجتمع.

3- الأسباب السياسية والعسكرية

إن خروج المجتمع الدولي من حالة العزلة السياسية إلى حالة الانفتاح السياسي ساعد على نمو العلاقات الدولية وزادت أهمية التمثيل السياسي والمشاركة في عضوية المنظمات الدولية والهيئات التابعة لها كما لجأت العديد من الدول وخصوصاً المتقدمة اقتصادياً إلى تقديم المنح والمساعدات والقروض سواء كانت مساعدات عينية أو
نقدية لمساعدة الدول النامية أو الدول التي تواجه كوارث بيئية وذلك من أجل تدعيم العلاقات الدولية.

كما أن الأسباب العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة والى الدفع بهذه النفقات باتجاه التزايد المستمر، وترجع أهمية الأسباب العسكرية إلى أن الدولة وحدها هي الموكلة بمهمة الدفاع حيث يعتبر الأمن العام والدفاع من مظاهر السيادة الوطنية، وهي التي جعلت الدفاع عن أمن الوطن والمواطنين من أولويات الحكومة. كما أن زيادة الاضطرابات السياسية والتوتر الدولي وخصوصاً خلال العقدين الماضيين ساهما وبشكل أساسي في زيادة الإنفاق العسكري وبالتالي زيادة الإنفاق
العام الحكومي.

4- الأسباب الإدارية

أدى التوسع في وظائف الدولة ومهماتها إلى اتساع جهازها الإداري وزيادة عدد العاملين فيه ورافق ذلك ارتفاع في حجم الإنفاق العام سواء على شكل رواتب وأجور أو ثمن للمشتريات الحكومية.

ومن العوامل الإدارية التي تساهم في زيادة النفقات العامة، سوء التنظيم الإداري وازدياد عدد العاملين وهذه ظاهرة ملموسة في كثير من الدول النامية ويزداد الأمر سوءاً انخفاض إنتاجية العمل وكفاءة العاملين في أجهزة الدولة في تلك الدول وبخاصة أن الخدمات الحكومية التي تقدمها الدولة تعتمد على كثافة عنصر العمل مما يزيد الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين وزيادة حجم الأجور والرواتب المدفوعة وبالتالي زيادة النفقات العامة للدولة وهو ما يطلق عليه قانون باركن سون.

كما أن من الأسباب الإدارية في زيادة الإنفاق العام هو استخدام الأساليب الإدارية الحديثة في الجهاز الحكومي بهدف رفع الأداء وضبط ومراقبة الحسابات وأداء العاملين في الجهاز الحكومي وإدخال الوسائل الحديثة من أجهزة الحاسوب ومعدات مكتبية وغيرها ساهم في زيادة الإنفاق العام.

5- الأسباب المالية

ترتبط هذه الأسباب بتطور الفلسفة الاقتصادية واتساع دور الدولة فقد أدى تطور مفهوم النفقة العامة من المفهوم التقليدي للنفقة المحايدة إلى المفهوم الحديث للنفقة الايجابية إلى ازدياد حجم

النفقات العامة، فقد حدد الفكر التقليدي نطاق النشاط الحكومي وبالتالي ضرورة الحد من الإنفاق العام ولكن يتجه المفهوم الحديث للنفقة العامة وأهمية النشاط الحكومي وإنتاجيته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والاعتراف بأهمية دور الدول وخصوصاً في وقت الأزمات وضرورة زيادة نفقاتها لتعويض النقص في الطلب الفعلي والمحافظة على مستوى معين من التشغيل. اتجهت الدولة إلى التوسع في حجم الإنفاق العام ساعدها في ذلك سهولة الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات إما من خلال توافر فائض مالي في الإيرادات العامة أو الاحتياطي العام وخصوصاً لدى الدول المتقدمة اقتصادياً حيث نجد أن الدول المتقدمة اقتصادياً لديها مجال بشكل أكبر من الدول النامية في هذا المجال. كما أن لجوء الدول إلى أسلوب الاقتراض الداخلي والخارجي حيث لم تعد القروض العامة مصدراً "استثنائياً" للإيرادات العامة لا تلجأ إليه الدول إلا في ظروف غير عادية بل أصبح للدول الحق في الالتجاء إلى مثل هذا المصدر للحصول على الإيرادات الكافية لتغطية نفقاتها العامة الموجهة إلى إشباع الحاجات العامة المتزايدة فتلجأ الدول إلى إصدار سندات الخزينة وتشجيع الأفراد على الاكتتاب في هذه السندات من خلال إعفاء فوائد هذه السندات من الضرائب كما أن ظهور المؤسسات الدولية المتخصصة في الإقراض مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أدى إلى زيادة إقبال الدول على الاقتراض من هذه المؤسسات.

ولا بد هنا من التنبه من خطر الوقوع في فخ المديونية وعلى حرص الدول على عدم تجاوز الإنفاق العام للإيرادات العامة، حيث يؤدي التوسع في الإنفاق العام إلى ارتفاع في عجز الموازنة العامة وإن ارتفاع العجز سيؤدي بالدولة إلى تغطية هذا العجز إما من خلال الإصدارات من الأوراق النقدية دون توفر غطاء قانوني لهذه الإصدارات من العملات الصعبة والذهب وبالتالي انخفاض قيمة العملة المحلية وما يتبعه من انخفاض القدرة الشرائية للعملة المحلية وبما يؤدي إلى موجة من التضخم، أو من خلال تمويل العجز من خلال الاقتراض وبما يؤدي إلى تفاقم عجز الموازنة من خلال زيادة الأعباء المدفوعة لتسديد فوائد الأقساط المستحقة وسداد أصل الدين وبالتالي فإن الهدف من الإنفاق العام يجب أن يكون تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع وبأقل تكلفة.

2- الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة في إشباع الحاجات العامة وبعبارة أخرى تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون أن ينتج عنها زيادة عدد الحاجات العامة التي تشبعها الدولة أو دون أن تؤدي إلى زيادة عدد الأفراد الذين يستفيدون من النفقات العامة أي أن هذه الزيادة في النفقات العامة لا تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمة العامة المقدمة للأفراد ولا في تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية ويمكن إرجاع تلك الأسباب الظاهرية إلى ما يلي:-

1- انخفاض قيمة النقد "التضخم"

أصبح الانخفاض في قيمة النقد مظهراً من مظاهر الحياة الاقتصادية في العصر الحديث ولم تفلت منه دولة من الدول مما دفع بعض الاقتصاديين إلى القول بأن التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية للدول.

يقصد بالتضخم زيادة الطلب الكلي على العرض الكلي لسلع الاستهلاك زيادة لا يستجيب لها العرض وهو ما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار أي انخفاض القوة الشرائية لوحدة النقد ولا

يقصد بالتضخم ارتفاع مستوى الأسعار لسلعة معينة خلال فترة زمنية محددة وإنما ارتفاع الأسعار لسلعة أو مجموعة من السلع خلال فترة زمنية ممتدة.
يؤدي انخفاض القوة الشرائية للنقود (التضخم المالي) إلى أن تدفع الحكومة مبالغ أكبر من أجل الحصول على الكمية نفسها من الخدمات العامة وبالتالي فإن الزيادة في النفقات العامة تعود إلى ارتفاع الأسعار وليس إلى زيادة كمية السلع والخدمات التي تحققها النفقات العامة. فمثلاً لو أن أجرة مدرسة بمساحة 1000 متر مربع كانت في عام 1980 هو 200 دينار تدفعها الحكومة لصاحب المدرسة مقابل إشغال المبنى المدرسي ولكن نظراً لارتفاع الأسعار فقد ارتفعت أجرة نفس المدرسة لتصل إلى 3000 دينار مثلاً في عام 2012 فيلاحظ هنا أن هنالك زيادة في الإنفاق العام بمقدار 2800 دينار خلال عام 2012 ولكن هذه الزيادة ليست مقابل خدمات إضافية حصلت عليها الدولة وإنما هي زيادة نتيجة انخفاض القوة الشرائية لوحدة النقد، والمعادلة الحسابية لاحتساب المستوى العام للأسعار لسنة معينة هي كالتالي:
المستوى العام للأسعار = 100% ×error
2- اختلاف الطرق المحاسبية العامة المستخدمة
يؤدي تغير القواعد الفنية والمحاسبية في إعداد الحسابات العامة للدولة إلى إحداث زيادة في حجم النفقات العامة وهي زيادة ظاهرية وغير حقيقية مثل التغير في أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة أو إدخال بعض المؤسسات والهيئات الحكومية المستقلة ضمن بنود الموازنة العامة للدولة أو بعض الأساليب والتي اتجهت معظم الدول حالياً إلى إلغاءها وذلك بسبب العديد من الانتقادات الموجهة إليها وصعوبة الرقابة المالية وهي طريقة صافي الموازنة بدلاً من الموازنة الإجمالية بحيث يتم في الطريقة الأولى السماح للهيئة أو الدائرة بخصم نفقاتها من إيراداتها وتوريد صافي الإيراد.
3- زيادة عدد السكان
بالرغم من أن العديد من الباحثين يصنفون الزيادة الطبيعية في عدد السكان من ضمن الأسباب الحقيقية إلى زيادة النفقات العامة إلا أن زيادة عدد السكان تعتبر من الأسباب الظاهرية إلى زيادة النفقات العامة لدى غالبية الباحثين في علم المالية العامة، حيث تؤدي الزيادة الطبيعية في عدد السكان إلى زيادة النفقات العامة لمواجهة الأعباء الجديدة الناتجة عن زيادة عدد السكان دون أن يؤدي زيادة هذه النفقات إلى تحسين مستوى رفاهية أفراد المجتمع، حيث أن الزيادة في الإنفاق العام لم تنعكس على مستوى رفاهية أفراد المجتمع وإنما كانت لمواكبة الزيادة الطبيعية في أعداد السكان.. كما أن التغيرات الهيكلية في تركيبة السكان تؤثر على مستوى الإنفاق العام، فانخفاض معدلات وفيات الأطفال الرضع وارتفاع متوسط عمر الأفراد في دولة معينة يؤثر على الإنفاق العام من حيث زيادة مخصصات التقاعد ورعاية الشيخوخة والأمومة.
وللوصول إلى تحديد المعدل الحقيقي للزيادة في النفقات الحكومية إلغاء أثر الزيادة في عدد السكان في النفقات العامة من خلال تقسيم النفقات العامة الحقيقية على عدد السكان في كل فترة من الفترات.

تقسيم النفقات العمومية

إن البحث في تقسيم النفقات العمومية يتضمن دراسة هذه النفقات من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها ومن الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، وبالرغم من تعدد وتنوع التقسيمات للنفقات العامة سواء على المستوى الأكاديمي أو على المستوى التطبيقي والذي تظهره موازنات الدول، إلا أن هذه التقسيمات في مجملها النظري والتطبيقي تستند إلى معيارين رئيسيين وهما:

1- المعيار الاقتصادي

يتم الاستناد إلى المعيار الاقتصادي عند تحليل الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ومعرفة نتائجها المالية نظراً للأهمية التي يحتويها ويهتم به هذا المظهر فإنه يتم الاعتماد عليه في إعداد الموازنات العامة الحديثة، مثل موازنة التخطيط والبرامج والموازنة الصفرية.

2- المعيار الوضعي

يتم الاستناد إلى هذا المعيار في تصنيف النفقات العامة بموازنة الدولة سواء في الموازنات العامة التقليدية أو الموازنات العامة الحديثة، واستناداً إلى هذا المعيار يتم تقسيم أو تبويب النفقات العامة بالموازنة إلى ثلاث تقسيمات:

1- التقسيم الإداري.

2- التقسيم النوعي.

3- التقسيم الوظيفي.

واستناداً إلى المعيارين السابقين يتم التمييز بين التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة والتقسيمات التطبيقية للنفقات العامة.

وفيما يلي استعراض سريع لكل من هذه المعايير:

أولاً: التقسيمات الاقتصادية

من خلال نطاق التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة يتم الاستناد إلى عدد من المعايير في تصنيف النفقة العامة، ومن أهم تلك المعايير ما يلي:



وفيما يلي شرح موجز لمفهوم كل نفقة من هذه النفقات.

أولاً: معيار طبيعة النفقة

استناداً إلى هذا المعيار يتم التمييز بين نوعين من النفقات وهما النفقات الحقيقية والنفقات تحويلية.
1- النفقات الحقيقية
تعرف هذه النفقات بأنها تمثل مشتريات الحكومة من سلع وخدمات إنتاجية (الأرض، العمل، رأس المال) وهي ضرورية لقيام الحكومة بوظائفها التقليدية من أمن، دفاع، عدالة، المرافق العامة، بالإضافة إلى الدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي. فكافة مشتريات الحكومة من سلع وخدمات لازمة لإعداد وتجهيز جيش قوي والمحافظة على الأمن الداخلي وإقامة البنية التحتية من مشاريع الطرق والجسور وخدمات الصرف الصحي وإقامة المستشفيات والمدارس والجامعات وإدامة تشغيلها جميعها تعتبر نفقات حقيقية Exhaustive Expenditures كما أنها تعتبر دخولاً لأصحابها في مقابل ما قدموه للدولة من سلع وخدمات إنتاجية وهي تمثل جزء من الدخل القومي.
وتتضمن النفقات الحكومية الحقيقية، النفقات الاستهلاكية والتي تمثل النفقات الحكومية الجارية والتي يتم إنفاقها في سبيل تسيير الأعمال الحكومية وإشباع الحاجات الجارية مثل الرواتب والأجور ونفقات استئجار المباني الحكومية وصيانة المدارس وشبكة الطرق والتقاعد وفوائد القروض وغيرها.
كما تشمل النفقات الحقيقية الإنفاق الحكومي الرأسمالي والتي تمثل إضافة للمكون الرأسمالي للمجتمع ويدخل في نطاق هذا التعريف كل ما يتم إنفاقه على رأس المال الاجتماعي أو مشاريع البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والجسور والمدارس والجامعات وغيرها.
2- النفقات الحكومية التحويلية
تتمثل هذه النفقات في الإنفاق الحكومي من جانب واحد وهو جانب الحكومة إلى بقية قطاعات الاقتصاد الوطني، القطاع الزراعي، القطاع الصناعي، .... وغيرها وذلك دون حصول الدولة على أي مقابل نقدي أو عيني. وبناءً على ذلك فإنها لا تمثل عنصراً من عناصر الدخل القومي بالرغم من أنها تمثل دخلاً إضافياً لمن يحصل عليها دون مطالبة مستلمي تلك الدخول بتقديم أي نوع من الخدمات أو السلع في المقابل.
ومن الأمثلة على النفقات التحويلية نفقات تقاعد ومنافع الضمان الاجتماعي، تأمينات البطالة، الرواتب التقاعدية، تأمين الأمومة، مساعدات الصناديق الحكومية إلى ذوي الدخل المتدني والمحدود.
ويمكن تقسيم النفقات التحويلية بالاستناد إلى الهدف من هذه النفقات إلى ثلاثة أشكال وهي:
1- نفقات تحويلية اقتصادية
ويتمثل بهذا النوع من الإنفاق التمويلات الحكومية لبعض المشاريع الإنتاجية والتي يكون الهدف منها تشجيع تلك الوحدات على زيادة الإنتاج وتخفيض الأسعار لبعض السلع والخدمات والتي تكون في معظمها سلع أو خدمات استهلاكية وتسمى احتياجات ذوي الدخل المحدود، كما يمكن استخدام النفقات التمويلية بهدف تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد الاقتصادية في

إنتاج بعض السلع والخدمات التي يعجز نظام السوق الحر عن تحقيق الكفاءة في مجال إنتاجها أو استهلاكها.

2- النفقات التحويلية الاجتماعية

هو ذلك النوع من النفقات الحكومية التي تتم دون مقابل ويكون الهدف منها هو تحقيق البعد الاجتماعي من الإنفاق العام مثل إعانات البطالة، والتي يتم منحها للأفراد الذين يفقدون وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم، وكذلك الضمانات الحكومية المقدمة للطبقات الفقيرة مثل نفقات صناديق المعونة الوطنية، وصناديق الزكاة، والتي تشرف عليها وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية ويطلق على هذا النوع من النفقات التمويلية ببرامج الرفاهية للفقراء.

3- النفقات التحويلية المالية

وهي تمثل نوعاً من النفقات الحكومية التي يكون الهدف منها هو مواجهة عبء الاقتراض العام والتي تتمثل في تسديد فوائد الدين العام وأصل القرض.

ويتزايد مقدار هذه النفقات مع ازدياد مقدار القروض سواء كانت قروض داخلية أو قروض خارجية. وإذا كان الاقتراض في الأصل هو لتمويل المشاريع التي تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية ولكن تصبح هذه القروض عبء على الاقتصاد الوطني في حال تم توظيفها لتمويل الإنفاق الجاري الحكومي أو لتمويل عجز الموازنة العامة.

ثانياً: معيار دورية النفقة الحكومية

وفقاً لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات العامة أو الحكومية إلى نوعين وهما النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية.

1- النفقات الحكومية الجارية

وهي تشمل النفقات الحكومية التي لا يترتب على إنفاقها زيادة في رأس المال الاجتماعي أو زيادة في رأس المال الإنتاجي. تتسم هذه النفقات بصفة التكرار والدورية ويتم تمويلها من خلال الإيرادات العامة والتي تعد الضرائب من أهمها. وتعد هذه النفقات ضرورية لتشغيل المرافق العامة بمختلف مستوياتها الإدارية وهي نفقات ضرورية حتى تتمكن الحكومة من تأدية الأعمال الحكومية المنوطة بها من تقديم خدمات الدفاع والأمن والتعليم والصحة وتشمل النفقات الجارية بند الرواتب والأجور ونفقات استئجار المباني الحكومية والسيارات والصيانة وغيرها.

2- النفقات الحكومية الرأسمالية

تعتبر النفقات الرأسمالية بأنها نفقة غير متكررة وهي تتسم بأن إنفاقها يترتب عليه زيادة في رأس المال الاجتماعي أو زيادة في رأس المال الإنتاجي ويتم إنفاقها خلال أكثر من سنة مالية واحدة وتتسم بضخامة مبلغ الإنفاق على تمويل المشروع الواحد ويتم تمويلها من خلال فائض الموازنة في حال وجوده أو من خلال القروض بشقيه الداخلي والخارجي أو من خلال الإصدار النقدي، ويساهم الإنفاق الرأسمالي في تحريك عجلة النمو الاقتصادي حيث يؤدي التوسع في الإنفاق الرأسمالي إلى توظيف عناصر بشرية جديدة وزيادة الطلب على السلع الإنشائية مثل الأسمنت والحديد وغيرها. كما أن الإنفاق الرأسمالي يتمتع بالمرونة الكافية على النقيض من الإنفاق الجاري الحكومي فتستطيع الحكومة زيادة أو خفض الإنفاق الرأسمالي تبعاً لمستوى النشاط الاقتصادي في حين أن الإنفاق الجاري يتسم بالثبات وعدم المرونة ويتسع مفهوم الإنفاق الرأسمالي ليشمل الإنفاق على مشاريع البنى التحتية من جسور وطرق وشبكات المواصلات الحديثة إلى الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم من خلال إنشاء المستشفيات والمدارس والجامعات الحكومية كما يشمل الإنفاق الرأسمالي الاستثماري الحكومي والمتمثل في إنشاء وتشييد المشاريع الاستثمارية الكبرى مثل الأبراج والمصانع والإنفاق الحكومي على عمليات الإحلال والتجديد لهذه المباني والآلات.

ثالثاً: معيار الهدف من النفقة

استناداً إلى هذا الهدف يمكن تصنيف النفقات الحكومية إلى ثلاثة مجموعات رئيسية:

1- النفقات الحكومية الإدارية

تتضمن هذه النفقات كافة النفقات الحكومية اللازمة لإدارة وتشغيل كافة المرافق الحكومية من أمن ودفاع وعدالة وتمثيل دبلوماسي وصحة وتعليم وغيرها، فجميع هذه التكاليف ضرورية لقيام الدولة بوظيفتها الإدارية وجميع هذه النفقات يمكن تصنيفها على أنها نفقات إدارية.

2- النفقات الحكومية الاقتصادية

ويتضمن هذا النوع من الإنفاق الإنفاق الحكومي بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية كتشجيع وحدات القطاع الخاص على زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية وزيادة

الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني من خلال زيادة المتاح من استثمارات البنية التحتية وزيادة كفاءتها وزيادة الاستثمار العام.

3- النفقات الحكومية الاجتماعية

يغلب على هذه النفقات الطابع الاجتماعي حيث يكون الهدف منها هو زيادة الرفاهية لأفراد المجتمع عموماً والطبقات الفقيرة خصوصاً وبالتالي فإن أغلب هذه النفقات تكون موجهة إلى ذوي الدخول المتدنية والى الفقراء والى الأفراد الأكثر فقراً مثل إعانات الرعاية الصحية وإعانات الغذاء، وإعانات البطالة.

ولا بد من التذكير هنا إلى أن تقسيم الإنفاق العام إلى نفقات إدارية، اجتماعية، واقتصادية لا يعني الفصل بين مكونات هذه النفقات فالعديد من أوجه الإنفاق العام والتي قد تكون مثلاً موجهة بهدف تحقيق منافع اجتماعية لها أيضاً آثار اقتصادية والعكس بالعكس. فمثلاً إن زيادة الإنفاق الحكومي الاجتماعي بهدف تقديم مساعدات مالية إلى الطبقات الأكثر فقراً في المجتمع تساعد هذه الطبقات على توفير حماية اجتماعية لهذه الطبقة كما أن زيادة هذا الإنفاق يكون له آثار اقتصادية من خلال زيادة طلب الأفراد على السلع والخدمات وبالتالي تحقيق آثار اقتصادية على كميات الإنتاج من هذه السلع والخدمات.

ثانياً: التقسيمات الوضعية أو العملية للنفقة العامة

يقصد بالتقسيمات العملية أو الوضعية تلك التقسيمات التي يتم الاستناد عليها عند تصنيف النفقات العامة بالموازنات العامة سواء في نطاق الفكر التقليدي أو في نطاق الفكر الحديث. ومن أهم تلك التقسيمات:

ü التقسيم الإداري
ü التقسيم النوعي
ü التقسيم الوظيفي

أولاً: التقسيم الإداري

يتم تقسيم النفقات العامة بما يتلاءم مع الهيكل الإداري أو التنظيمي للدولة. فمثلاً يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدد من الأقسام أو البنود الإنفاقية بحيث يخصص كل باب أو قسم لجهة إدارية معينة تتمثل الجهات الإدارية الرئيسية أو العليا فمثلاً وزارة الدفاع يخصص لها باب محدد ومثلها لوزارة التربية والتعليم وباب لوزارة الصحة وهكذا. وكل باب من هذه الأبواب يتم تقسيمه إلى عدد من الفروع الإنفاقية وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد من البنود الإنفاقية يخصص كل منها لوحده إدارية أقل في مستواها التنظيمي داخل الهيكل التنظيمي للوحدة. ويتم تخصيص بند إنفاقي لكل وحدة من هذه الوحدات داخل الهيكل التنظيمي للوحدة نفسها.

ثانياً: التقسيمات النوعية

وفقاً لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات المدرجة بالموازنة العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقاً لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام. فمثلاً يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعياً إلى أربع مجموعات إنفاقية أو أربع بنود
إنفاقية وهي:

- نفقات مقابل خدمة العمل وتتمثل في الأجور والمرتبات.
- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها مصاريف جارية.
- نفقات مقابل مشتريات خدمية.
- نفقات مقابل أصول رأسمالية ويطلق عليها النفقات الرأسمالية.

ثالثاً: التقسيم الوظيفي

وفقاً لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات الحكومية العامة إلى مجموعات إنفاقية مختلفة كل مجموعة إنفاقية ترتبط بأداء وظيفة محددة من الوظائف التي تقوم بها الدولة وحتى يتحقق هذا التقسيم بموازنة الدولة فإن الأمر يتطلب في البداية تحديد الوظائف أو الخدمات التي سوف تقوم بها الدولة ولأغراض هذا التقسيم تقسم مجموعة الوظائف الحكومية إلى وظيفة الدفاع، وظيفة الأمن، وظيفة الصحة، وظيفة التعليم، وظيفة الزراعة، وظيفة القضاء، وهكذا.

يتم توزيع أو تبويب الإنفاق الحكومي على هذه الوظائف بغض النظر عن الجهة الإدارية التي ستقوم بتأدية هذه الوظائف، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من خلال أكثر من جهة إدارية تابعة لعدد من الوزارات الحكومية.

إن المشكلة الرئيسية التي تواجه التبويب أو التقسيم الوظيفي هو وجود نفقات حكومية قد يصعب تبويبها أو تصنيفها وظيفياً حيث أن تلك النفقات قد لا تمثل في حد ذاتها وظيفة محددة مثل نفقات رئاسة الوزارة، ديوان المحاسبة، مجلس الأمة، وغيرها.
وقد قدم العديد من خبراء الأمم المتحدة مقترح تبويب وتصنيف النفقات الحكومية إلى خمس مجموعات إنفاقية وهي:
- خدمات عامة أساسية (أمن، عدالة، دفاع خارجي، نفقات إدارة الجهاز الحكومي).
- خدمات جماعية (مرافق عامة، دفاع مدني، نظافة....).
- خدمات مستحقة (تعليم، صحة، قضاء....).
- خدمات اقتصادية (زراعة، صناعة، نقل، طاقة،...).
- خدمات غير قابلة للتخصيص (نفقات الدين العام، مجلس الأمة، ديوان المحاسبة...).
تأثير الإنفاق العام على الناتج القومي
الناتج القومي هو أحد صور الدخل القومي ويعرف الناتج القومي على أنه مجموع السلع والخدمات التي ينتجها المجتمع خلال فترة زمنية محددة وتكون عادة سنة. وحيث أن النفقات العامة هي استخدام لجزء من الموارد الاقتصادية للحصول على السلع والخدمات فإن هذا الاستخدام سيؤثر حتماً في الناتج القومي.
وتعتمد آثار الإنفاق العام على حجم وطبيعة هذا الإنفاق والظروف الاقتصادية السائدة، كما يتوقف الأثر النهائي للنفقات العامة على طبيعة الإيرادات التي تستخدم
في تمويلها.
وانطلاقاً من المفهوم الحديث للنفقات العامة فإن أي نفقة حكومية ومهما كان تصنيفها (رأسمالي، جارية، تمويلية) سوف يترتب عليها العديد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
ويمكن تقسيم آثار الإنفاق العام إلى نوعين آثار مباشرة وغير مباشرة.
1- آثار النفقات المباشرة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار
إن طبيعة الإنفاق العام والذي تقوم به الدولة تزيد من كفاءة الأفراد وبالتالي تزيد من قدرتهم على العمل. فالنفقات العامة النقدية مثل رواتب التقاعد التي يتلقاها الأفراد تزيد من قدرتهم على الإنفاق وبالتالي خلق طلب على السلع والخدمات، فمثلاً نرى أن الطلب على السلع والخدمات يزداد وترتفع وتيرته وتنتعش الحركة في الأسواق التجارية بعد صرف الرواتب التقاعدية للموظفين، كما أن أثر هذه النفقات النقدية المباشرة يمتد ليشمل أبناء وعائلات المستفيدين من هذه النفقات من خلال تعزيز فرصهم في الحصول على خدمات أفضل. كما أن الإنفاق الحكومي العيني على خدمات الصحة والتعليم تزيد من كفاءة الأفراد الذين يتلقونها من خلال رفع مستواهم التعليمي وبالتالي تعزيز الكفاءة الإنتاجية لهؤلاء الأفراد. حيث أن الإنفاق على الصحة والتعليم هو نوع من الاستثمار الاجتماعي أو ما يسمى بالاستثمار في الإنسان وبالتالي تؤثر هذه النفقات في زيادة قدرة الأفراد على العمل حيث أن تحسن صحة الأفراد ينعكس إيجابياً على قدرتهم على العمل. كما وتنعكس هذه النفقات النقدية والعينية على دخول الأفراد حيث أن زيادة هذه النفقات تساهم في رفع المستوى التعليمي والصحي والمعيشي لهؤلاء الأفراد وبالتالي تؤدي إلى زيادة دخول هؤلاء الأفراد. إن ارتفاع الدخول سوف يؤدي إلى زيادة الادخار لهؤلاء الأفراد. وسوف يتحول جزء من

هذه المدخرات لهؤلاء الأفراد إلى استثمارات وبالتالي فإن للإنفاق الحكومي دوراً في تعزيز الاستثمار.

2- أثر الإنفاق العام على كيفية توزيع الدخل القومي

يقصد بكيفية توزيع الدخل القومي أو هيكل الدخل القومي هو كيفية توزيع الدخل القومي على العمل وإنتاجيته وما يمتلكه الفرد من وسائل إنتاج ومقدرة هذا الفرد على توظيف هذه العناصر الإنتاجية.

لقد أدت الحرية الاقتصادية وخضوع الإنتاج والتوزيع لقوى السوق أن اتسعت الفوارق بين الطبقات الاجتماعية داخل المجتمع الواحد وأدى تنامي دور جماعات الضغط المحلي مثل النقابات العمالية وغيرها إلى إجبار الدول على التدخل بهدف تخفيف حدة التفاوت بين مستويات الدخل بين الأفراد بهدف تحقيق درجة مناسبة من إعادة توزيع الدخل من خلال الإيرادات العامة والنفقات العامة لإيجاد نوع من التوازن بين سياسات السوق المفتوح وبين توفير الحماية الاجتماعية لبعض أفراد المجتمع.

ويكون أثر الإنفاق العام على هيكل توزيع الدخل القومي إما مباشراً من خلال زيادة القوة الشرائية لبعض الطبقات الاجتماعية من خلال المساعدات النقدية التي تقدم لها أو من خلال التأثير غير المباشر من خلال المساعدات العينية التي تقدمها الدولة إما مجاناً أو بثمن يقل عن تكاليف إنتاجها.

إن أثر الإنفاق العام على هيكل توزيع الدخل القومي يعتمد على كيفية تمويل هذا الإنفاق. فإذا كانت النفقات العامة يتم تمويلها من خلال توفير المساعدات النقدية أو العينية من خلال اقتطاعات ضريبية على الفئات المقتدرة. ساهم ذلك في تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي.

الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي

تم الحديث سابقاً على الآثار المباشرة التي يحدثها الإنفاق العام على الناتج القومي. ولا بد هنا من التحدث عن الآثار غير المباشرة التي يتركها الإنفاق العام على الناتج القومي أي الآثار التي تعتبر بمثابة نتائج للآثار المترتبة على الإنفاق العام المباشر. ولا بد هنا قبل دراسة الآثار غير المباشرة من دراسة مفهومي المضاعف والمعجل لبيان
هذه الآثار.

المضاعف

يعتبر "كاهن" أول من أدخل فكرة المضاعف إلى النظرية الاقتصادية من خلال محاولة قياس العلاقة الكمية القائمة بين الزيادة في الاستثمار والزيادة في التشغيل، وبالتالي فإن مفهوم المضاعف عند "كاهن" هو مضاعف التشغيل في حين أن "كينز" استخدم فكرة المضاعف لبيان أثر الاستثمار في الدخل القومي، وبالتالي فقد سمي مضاعف كينز بمضاعف الاستثمار. ويعبر مضاعف الاستثمار عن العلاقة بين التغير في الاستثمار المستقل والتغير في الدخل القومي.. أي أن مضاعف الاستثمار يظهر عدد المرات
التي يزداد بها الدخل القومي على أثر التغير بالإنفاق الاستثماري. ويمكن حسابه بالعلاقة التالية:

$$M = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$$

حيث:

M: المعامل العددي للمضاعف.

ΔY: التغير في الدخل القومي.
ΔI: التغير في الاستثمار.
وبناءاً عليه فإن مضاعف الاستثمار هو المعامل العددي الذي يبين مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن الزيادة الأولية في الاستثمار. إن جوهر فكرة المضاعف هو أن القيام بإنفاق استثماري معين من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الدخل القومي أضعاف الزيادة في الإنفاق الاستثماري والعكس صحيح. المقصود بالاستثمار المستقل هو الاستثمار المستقل عن الدخل القومي. والاستثمار المستقل هو ذلك الاستثمار الذي يتخذ القرار بشأنه بصورة مستقلة عن مستوى الدخل وغالباً ما يكون الإنفاق الاستثماري العام استثماراً مستقلاً حيث أنه يتحدد وفق خطط طويلة الأجل بناءً على معايير مختلفة تماماً عن المعايير التي يقوم عليها الإنفاق الاستثماري الخاص.
إن التوسع في الإنفاق الحكومي يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تتمثل في دخول عوامل الإنتاج (الأجر، الفائدة، الربح، الريع) ويخصص المستفيدون من هذه الدخول جزءاً منها للإنفاق على الاستهلاك وجزءاً للادخار.
ويعتمد المضاعف على الميل الحدي للاستهلاك وعلى الميل الحدي للادخار، حيث يؤدي هذا الجزء المخصص للاستهلاك إلى زيادة استهلاك هذه السلع وبالتالي إلى توزيع دخول جديدة توزع بدورها ما بين الاستهلاك والادخار. وهكذا تتوالى الزيادة في الدخول الجديدة من خلال دورة الدخل في سلسلة متتالية من الإنفاق الاستهلاكي المتناقص وهو ما يعرف بالاستهلاك المولد الذي تشكل في مجموعها زيادة إجمالية في الدخل القومي تفوق التوسع الأولي في النفقات العامة.
ويعتمد المضاعف على الميل الحدي للاستهلاك ويرتبط به رقمياً ارتباطاً طردياً فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك كبير فإن المضاعف سيكون كبير والعكس صحيح وفق المعادلة التالية:

$$\mathbf{M} = \frac{1}{1-C}$$

حيث تمثل C الميل الحدي للاستهلاك.
وبما أن الميل الحدي للاستهلاك مضافة إليه الميل الحدي للادخار يساوي واحد صحيح فإن مضاعف الإنفاق الحكومي هو مقلوب الميل الحدي للادخار.
فلو افتراضنا أن الميل الحدي للاستهلاك لسكان دولة هو 0.95 وإنه تحقق زيادة في الاستثمار بمقدار (15) ملايين دينار، وبالتالي فإن مضاعف الإنفاق يكون:

$$\mathbf{M} = \frac{1}{1-C} = \frac{1}{1-0.95} = 20$$

وهذا يعني أن كل وحدة نقدية من الاستثمار سيترتب عليها زيادة الدخل القومي بمقدار (20) وحدة وعليه فإن زيادة الاستثمار بمقدار (10) ملايين دينار سيترتب عليه زيادة الدخل القومي بمقدار (200) مليون دينار.
المعجل
إن الآثار غير المباشرة التي تحدثها النفقات العامة لا يقتصر أثرها على الإنتاج القومي في الزيادة المتتابعة من الاستهلاك المتولد عن الإنفاق الأولي وإنما هنالك آثار غير مباشرة تتركها هذه النفقات في الطلب على أموال الاستثمار وهو ما يعرف بالاستثمار المولد أو المتتابع. أي ذلك الاستثمار الذي يشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية حيث أن زيادة الطلب على السلع

الاستهلاكية بفعل الإنفاق العام سيترتب عليه تغيير أكبر في الإنفاق الاستثماري من خلال زيادة الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة من قبل المشاريع التي زاد الطلب على منتجاتها، وهو ما يعرف بأثر المتسارع أو المعجل. ويمكن احتساب المعجل بقسمة التغير في الاستثمار على التغير في الناتج القومي.

المعجل = $\frac{\Delta I}{\Delta G}$

ويتوقف أثر المعجل على ما يعرف بمعامل رأس المال (معامل الاستثمار) أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج وإن معامل رأس المال يحدد ما يلزم من رأس المال لإنتاج وحدة واحدة من سلعة ما أو صناعة ما. أي إذا ما ارتفع الطلب النهائي على سلعة ما يقتضي هذا الارتفاع زيادة الإنتاج لمقابلته، أي ضرورة التوسع وبالنسبة نفسها في رأس المال المستخدم في إنتاج هذه السلعة. ولا تتوقف الزيادة عند هذا الحد بل تؤدي إلى سلسلة متتالية من الاستثمارات المولدة ويتوقف معامل رأس المال على الأوضاع الفنية التي تحكم الإنتاج وهي تختلف حسب درجة الكفاءة الإنتاجية وطبيعة كل صناعة.

إن آثار المعجل تتحدد بمجموعة من الاعتبارات ومن أهمها مدى توافر المخزون من السلع الاستهلاكية ووجود الطاقات الإنتاجية غير المستغلة وكذلك تقدير منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب على هذه السلع فيما إذا كانت اتجاهات الطلب ذات طبيعة مؤقتة أو طارئة فإنها لا تشجع هؤلاء المنتجين على زيادة حجم الاستثمار أما إذا كانت التقديرات أن هذه الزيادة ذات طبيعة دائمة ومستمرة فإنها تشجع هؤلاء المستثمرين على ضخ المزيد من الاستثمارات لمواجهة الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية.

هل يكون أثر المضاعف والمعجل متساوي في الدول المتقدمة والنامية؟

بالرغم من أن الدول النامية تنفق مبالغ طائلة على الخطط والبرامج التنموية فإنه يلاحظ أن هذا الإنفاق لم ينعكس إيجاباً على نمو الناتج القومي الإجمالي ولم يحدث تغيرات كبيرة في الناتج القومي بالرغم من أن الميل الحدي للاستهلاك مرتفع وبالتالي فهذا يؤشر على أن مضاعف الاستثمار وكذلك مضاعف الإنفاق لا بد وأن يكون مرتفعاً ولكن واقع الحال يشير وبشكل مؤكد أن كلا المضاعفين متدنيان في الدول النامية ويعود ذلك إلى العوامل التالية:

- وجود البطالة المقنعة.
- عدم توفر آلية السوق.
- وجود طاقات إنتاجية عاطلة.
- عدم مرونة رأس المال التشغيلي.

وبالتالي فإنه يلاحظ أن اثر المعجل والمضاعف يكون في الدول المتقدمة اقتصادياً أعلى مقارنةً في الدول النامية حيث يكون المعجل والمضاعف منخفضاً.

الفصل ا لرابع : الايردات العامة

المبحث الأول :مصادر الإيرادات العامة للدولة

لقد صاحب تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي تطور مصادر الدولة في الحصول على الإيرادات كما زادت الأهمية النسبية لبعض هذه المصادر.
إن زيادة الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة أدى إلى أن تبحث الدول عن الطرق التي تؤدي إلى زيادة إيراداتها في سبيل مواجهة إنفاقها المتزايد.
وإذا كانت الإيرادات العامة قد انحصرت سابقاً في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها التقليدية فإن مفهوم الإيرادات العامة في الوقت الحاضر قد اتسع ليشمل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية حيث أصبحت الإيرادات العامة أداة من أدوات السياسة المالية والتي توجهها الحكومة نحو تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
وهنالك تقسيمات متعددة إلى الإيرادات العامة ولكن يمكن تقسيم هذه الإيرادات على النحو التالي:

1- إيرادات أملاك الدولة.
2- الضرائب.
3- الرسوم.
4- الغرامات.
5- القروض.
6- المنح والمساعدات الخارجية.
7- الإصدار النقدي الجديد.

وفيما يلي شرح لكل واحد من هذه المصادر.

أولاً: إيرادات أملاك الدولة

تعتبر إيرادات الدولة من ممتلكاتها أحد المصادر الإيرادية التي يمكن الاعتماد عليها لتمويل الإنفاق الحكومي. وتختلف الأهمية النسبية التي يتمتع بها هذا العنصر من دولة إلى أخرى وفقاً لاختلاف الفلسفة الاقتصادية التي تتبناها الدولة ففي الدول الاشتراكية حيث تمتلك الدولة غالبية عناصر الإنتاج يلاحظ احتلال هذا العنصر المصدر الرئيسي من مصادر الإيرادات العامة وعلى النقيض من ذلك ففي الدول التي تتبنى اقتصاد السوق الحر أو الفكر الرأسمالي يلاحظ تخلي الدولة عن امتلاك المشاريع وترك ذلك
إلى القطاع الخاص وبالتالي فإن هذا العنصر يحقق أهمية نسبية ضئيلة في هيكل
الإيرادات العامة.

ويقصد بأملاك الدولة الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء ملكية عامة أو ملكية خاصة. والملكية العامة للدولة هي الملكية التي تخضع لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام مثل المدارس والمستشفيات وشبكات الطرق والجسور والحدائق ويتم الانتفاع بهذه الأملاك مجاناً أو مقابل رسوم رمزية مثل فرض رسوم دخول
إلى بعض المواقع الأثرية والحدائق أو استخدام شبكات الطرق الحديثة. ويكون الهدف
من فرض هذه الرسوم هو تنظيم استعمال الأفراد لهذه الخدمات وتوفير جزء من
الأموال لتخصيصها لرفع كفاءة ومستوى خدمات هذه الملكيات العامة وليس بهدف تحقيق الإيراد.
أما الملكيات الخاصة للدولة فإنها تشمل كافة أملاك الدولة والهيئات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية وتخضع للقانون الخاص.
ويعتبر ملكية الدولة في هذه الحالة مصدراً هاماً للإيرادات الحكومية وتتصرف به الدول كما يتصرف الأفراد في أملاكهم مثل امتلاك الدول لمصافي النفط وآبار البترول والصناعات الاستخراجية مثل الفوسفات والبوتاس.
إن الإيرادات التي تحصل عليها الدول من ممتلكاتها الخاصة تسمى بإيراد الدومين الخاص- كإيراد الأراضي والمشاريع الزراعية والصناعية والتجارية التي تملكها الدولة. ويمكن تقسيم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع رئيسية وهي:

1- الدومين العقاري: ويتكون من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر والأبنية السكنية التي تمتلكها الدولة وتقوم بتأجيرها للأفراد.
2- الدومين التجاري والصناعي: ويضم مختلف المشروعات العامة للدولة وذات الطابع التجاري أو الصناعي مثل مشاريع النفط والغاز والكهرباء والماء.
3- الدومين المالي: ويقصد به محفظة الدولة من الأدوات المالية كالأسهم والسندات المملوكة للحكومة والتي تحصل منها على الأرباح الموزعة والتي تعتبر من مصادر إيرادات الخزينة العامة. ومن الأمثلة على ذلك امتلاك الحكومة الأردنية أسهم في شركات البوتاس ومصانع الفوسفات وحصول الحكومة على حصة من الأرباح الموزعة من هذه الشركات مقابل تملك الحكومة لجزء من رأسمال هذه الشركات.

ثانياً: الضرائب

يمكن تعريف الضرائب وحسب دليل إحصائيات مالية الحكومة لسنة 2001 والصادرة عن صندوق النقد الدولي على أنها تمويلات إجبارية يتلقاها قطاع الحكومة العامة وتشمل الضرائب على الرسوم التي لا تتناسب على الإطلاق بكل وضوح مع تكاليف تقديم الخدمة.
وهنالك تعريف آخر للضريبة على أنها فريضة إلزامية تقوم الدولة بتحديدها بما تتمتع به من سيادة ويلتزم الممول بأدائها متى انطبقت عليه شروطها دون مقابل تحقيقاً لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
ويذهب آخرون إلى تعريف الضريبة على أنها استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بهدف تغطية الأعباء المالية.
وتعرف الضريبة على أنها مبلغ نقدي يدفعه المكلفون جبراً وبدون مقابل إلى الدولة بهدف تمويل الإنفاق العام الحكومي وتحقيق الأهداف المالية والاجتماعية للدولة.

خصائص الضريبة

من خلال التعريفات السابقة يمكن أن تحدد خصائص الضريبة.

1- الضريبة التزام نقدي

إن الأصل في الضريبة إنها مبلغ من النقود أي أنها اقتطاع نقدي وهذا يعكس التطور الحاصل في شكل الضريبة التي ظهرت في بادئ الأمر في صورة أعمال إلزامية من جهة ومن جهة أخرى يبرز الطابع النقدي للمجتمعات المعاصرة، فضلاً عما تتصف
به النقود من مزايا ويشمل الطابع النقدي للضريبة ثلاث جوانب تتصل بالوعاء، التصفية، والتحصيل.

فوعاء الضريبة غالباً ما يتكون من عناصر نقدية أو قابل للتقدير النقدي، وهذا لا يعني أنه لا يمكن فرض الضرائب على عناصر غير نقدية، فالضرائب نوعية كالضرائب على استهلاك التبغ والمنتجات البترولية في بعض الدول يتم احتسابها على أساس الحجم أو العدد وليس على أساس القيمة النقدية لها كأن يقال دينار واحد على كل برميل نفط مثلاً، أو كما هو على مشتقات التبغ مثلاً نصف دينار على كل باكيت سجائر.

أما بالنسبة لتصفية الضريبة فغالباً ما يتطلب تحديد معدل حسابي يطبق على الوعاء المقدر نقدياً.

أما بالنسبة للتحصيل فهي المرحلة التي يظهر فيها الطابع النقدي للضريبة واضحاً يتم تحصيل الضريبة نقداً سواء كان ذلك باستخدام النقود القانونية أو الشيكات المصرفية أو بطاقات الائتمان أو غيرها من وسائل الدفع النقدي.

2- الضريبة فريضة إجبارية

إن الضريبة تفرض جبراً وإن المكلف ليس مخيراً بدفعها وإنما يتم دفعها بقوة القانون، وإن التخلف عن تسديد الضريبة في الموعد المحدد يعرض المكلف للمسائلة القانونية والغرامات الجزائية. وإن الدولة هي التي تحدد مقدار الضريبة ومواعيد التسديد وكيفية التسديد وتمارس الدولة ذلك ضمن مفهوم السيادة الوطنية للدولة.

كما أن للدولة عند امتناع الأفراد عن دفع الضريبة اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبري في تحصيل الضريبة من المكلفين، وهذا يعني أن عنصر الإجبار الذي تتميز به الضريبة هو إجبار قانوني، وحتى يكتسب عنصر الإجبار مشروعيته القانونية تنص الدساتير في كافة الدول على أن فرض الضريبة وإلغائها وتعديلها لا يتم إلا بقانون.

3- الضريبة تفرض من قبل الدولة بدون مقابل

إن الضريبة لا يمكن أن تفرض أو تعدل أو تلغى إلا بقانون، وإن أغلب التشريعات المالية جعلت أحكام قانون الضريبة ملزماً للدولة كما هي ملزمة للأفراد، وإن للأفراد الحق في اللجوء إلى القضاء حينما يشعرون بالتعسف في تطبيق جباية الضريبة. كما أن الضريبة تدفع بدون مقابل أو أن دافع الضريبة لا يؤديها لغرض الحصول على فائدة خاصة به، أي أن المكلف لا يحصل مقابل دفع الضريبة على منفعة خاصة به فهو يدفع الضريبة بصفته فرداً في الجماعة السياسية وليس معنى ذلك أن دافع الضريبة لا يستفيد منها بل على العكس فهو يستفيد من الضريبة بصفته فرداً

في الجماعة، فهو مثلاً يستفيد من خدمات البنى التحتية والمرافق العامة للدولة والتي تم إنشاؤها وتمويلها أصلاً من أموال دافعي الضرائب.

4- هدف الضريبة تحقيق منفعة عامة

إن هذه الصفة هي من أبرز علامات التطور الذي مرت به الضريبة، وهو أن هدف الضريبة هو تحقيق المنفعة العامة إلا أن الخلاف قد نشأ بين الاقتصاديين حول تحديد مفهوم المنفعة العامة.

لقد قصر التقليديون مفهوم المنفعة العامة على تغطية النفقات التقليدية

(الدفاع، الأمن، العدالة) وعلى ذلك فإن الضريبة محايدة هدفها جمع المال دون تدخل في آلية السوق ودون أن يكون لها تأثير وأهداف اجتماعية ومالية واقتصادية ولكن ومع تطور دور الدولة فقد أصبح للضريبة أهداف سياسة ومالية واجتماعية وأصبحت أداة هامة من أدوات السياسة المالية.

مبادئ الضريبة

هنالك العديد من المبادئ والتي أطلقها المفكر الاقتصادي آدم سميث حول الضريبة وهذه المبادئ هي:

1- مبدأ العدالة

يجب أن يشترك كافة رعايا الدولة في تحمل نفقات الدولة وحسب قدرتهم أي بنسبة دخله الذي يحصل عليه.

2- مبدأ اليقين

ويعني هذا المبدأ أن تكون الضريبة الملزم بدفعها المكلف محدودة على سبيل اليقين ودون غموض أو اجتهاد شخصي، بحيث يكون ميعاد دفع الضريبة، وطريق الدفع، والمبلغ الواجب دفعه واضحاً ومعلوماً للمكلف. والهدف من ذلك هو حماية المكلف من التعسف، ويتطلب هذا المبدأ وضع تشريعات قانونية تتميز بالاستقرار النسبي والوضوح في النصوص التشريعية.

3- مبدأ الملاءمة في التحصيل

ويعني هذا المبدأ أن يتم تحصيل الضرائب في الأوقات الملائمة للمكلف مثل دفع الضريبة بعد إقرار البيانات المالية للشركة وكذلك تسهيل إجراءات تسديد الضريبة.

4- مبدأ الاقتصاد في النفقة

ويكون ذلك من خلال تطبيق الضريبة وتحصيلها بطريقة لا ترهق المكلف ولا تتطلب نفقات كبيرة على السلطة مقابل حصرها وتحصيلها، لأن أي زيادة في نفقات التحصيل تنعكس سلباً على مقدار الضريبة المحصلة، وإن هذا المبدأ يتطلب فرض الضرائب التي تكثر إيراداتها وتقل نفقات تحصيلها.

خصائص الضريبة في البلدان النامية

تعاني الدول النامية من ضعف البنية التحتية من جسور وطرق وشبكات مواصلات وسدود وغيرها، لذلك يسود الاعتقاد بأن مفهوم الضريبة في هذه الدول هو تمويل إنشاء وتحديث وتطوير البنية التحتية في هذه الدول، ولكن على أرض الواقع يلاحظ ضعف التحصيلات الضريبية في الدول النامية وذلك لانخفاض الدخول والإنتاجية في هذه الدول.

وإن مساهمة الضريبة في تمويل إنشاء البنى التحتية متدني وإن معظم الحاصلات الضريبية تستخدم لتمويل الإنفاق الجاري للحكومة وتمتاز الضريبة في الدول النامية بمجموعة من الخصائص المشتركة وهي:

1- ضعف الحصيلة الضريبية

تمتاز الضريبة في الدول النامية بضعف تحصيلاتها وبالرغم من ارتفاع معدلات الضريبة إلا أنه يلاحظ أن التحصيلات الضريبة تكون متدنية ولا تغطي الإنفاق الجاري للحكومة ويعود السبب في ذلك إلى تدني الدخول الفردية للأفراد وإلى ضعف إنتاجية الاقتصاد الوطني واعتماده على المصادر التقليدية للدخل مثل الزراعة والصناعات الاستخراجية مثل استخراج النفط والفوسفات والبوتاس والغاز الطبيعي مع تدني

القيمة المضافة لهذه الصناعات وتتمتع هذه الصناعات وخصوصاً القطاع الزراعي بالإعفاءات الضريبية.

2- عدم التوازن في النظم الضريبية المطبقة

بالاعتماد على التقسيم التقليدي للضريبة بين الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة يلاحظ تدني حصيلة الضريبة المباشرة (ضريبة الدخل) في الدول النامية واعتمادها بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة (ضريبة المبيعات مثلاً) والسبب الرئيسي في ذلك هو تدني دخول الأفراد في هذه الدول وإن معظم الدخل موجه
نحو الاستهلاك.

3- ضعف التشريعات الضريبية

يلاحظ أن معظم التشريعات الضريبية المطبقة في الدول النامية هي نسخ مبتورة عن أغلب التشريعات المطبقة في الدول الرأسمالية والمتقدمة اقتصادياً والتي تكون مكوناتها الاقتصادية والهياكل الاجتماعية في هذه الدولة مختلفة كلياً عن الدول النامية. وبالتالي لا بد للدول النامية من أن تضع تشريعات ضريبية تنسجم مع واقعها الاقتصادي والاجتماعي.

4- ترهل الكوادر البشرية العاملة في الدوائر الضريبية

إن ضعف وترهل وتضخم الكوادر البشرية وانعدام الكفاءة وضعف التأهيل العلمي والعملي وافتقار معظم الكوادر البشرية إلى المعرفة الدقيقة والمتخصصة هي ظاهرة سائدة في معظم إدارات الدول النامية، كما يلاحظ أنه لدى الكوادر العاملة في التحصيلات الضريبية انتشار الفساد الإداري والمالي لدى هؤلاء العاملين ويعود ذلك إلى ضعف أنظمة الرقابة الداخلية لدى هذه الدوائر وضعف رواتب وحوافز هؤلاء العاملين في هذه الدوائر، كما أن ضعف العقوبات القانونية ضد من يثبت تورطه بقضايا الفساد تشجع على انتشار الفساد والرشاوي بين هؤلاء العاملين، كما أن غياب الوعي الضريبي لدى أفراد المجتمع هو أيضاً ظاهرة شائعة بين الأفراد في الدول النامية ولذلك يلاحظ انتشار التهرب الضريبي في الدول النامية.

أهداف الضريبة

ينتج عن الضريبة آثار متعددة وتزداد أهمية هذه الآثار كلما أمعنت الدولة في استخدام الضريبة كوسيلة مالية للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ولتنفيذ سياستها العامة.

وفيما يلي استعراض موجز لأهم أهداف الضريبة وآثارها:

1- آثار الضريبة السياسية

تعتبر الضريبة إحدى الوسائل المالية الرئيسية التي تستخدمها الدولة لتحقيق سياستها العامة، لذلك كان طبيعياً أن ينتج عن الضريبة آثار سياسية، فهي السبب المباشر أو غير المباشر لنثوب الثورات العالمية ولاستغلال دول وتكوين دول جديدة.

2- آثار الضريبة الاجتماعية

تؤثر الضريبة على الحياة الاجتماعية للشعوب فهي تقتطع جزء من أموال الأفراد وتبدل في نمط حياتهم ومن درجة التفاوت فيما بينهم، وتؤثر الضريبة في رغبة الفرد بالعمل وتخفيف حدة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية أو زيادة هذه الفوارق.

إن الضريبة أصبحت وسيلة لإعادة توزيع الثروات ولابد من استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل القومي بشكل عادل ومنع تكتل الثروات في أيدي عدد قليل من أفراد المجتمع وذلك من خلال فرض الضريبة التصاعدية على دخول الأفراد وفرض ضرائب على السلع الكمالية. كما يمكن للسلطات أن تستخدم الضريبة لمحاربة العديد من الظواهر السلوكية الاجتماعية السيئة مثل انتشار الكحول والسجائر من خلال فرض ضرائب عالية على استهلاك هذه المنتجات بهدف الحد من استهلاكها. كما يمكن استخدام الضرائب لمعالجة مشاكل السكن وذلك كما نشاهده مطبق في الأردن حالياً من تقديم إعفاءات ضريبية للمساكن التي تقل مساحتها عن 120م2 وفرض ضرائب على المساكن التي تزيد مساحتها عن هذه المساحة وذلك بهدف تمكين ذوي الدخل المتدني والمحدود من امتلاك المنزل الخاص بهم، وأما أصحاب الدخول المرتفعة والذين يرغبون بتملك منازل واسعة فإنهم يتحملون كامل العبء الضريبي على ذلك العقار.

3- آثار الضريبة الاقتصادية

تؤثر الضريبة تأثيراً كبيراً في حياة الدولة الاقتصادية، وقد وجه علماء المالية العامة عنايتهم إلى دراسة هذه الآثار وخصوصاً في الفترة الواقعة بين الحربين العالميتين الأولى والثانية عندما كان على الدولة أن تزيد من إيراداتها الضريبية نتيجة زيادة النفقات العامة إثر مشاريع التسلح العسكري في تلك الدول.

يؤثر النظام الضريبي في توجيه الاستثمار ونمو بعض القطاعات الإنتاجية كما يؤثر في الادخار والاستهلاك. فعندما تفرض الضريبة على قطاع اقتصادي معين بمعدل منخفض يوجه المستثمرون استثماراتهم نحو هذا القطاع على اعتبار أنه يحقق لهم الربح الأفضل. وهكذا تؤدي الضريبة دوراً رئيسياً في نمو القطاعات الإنتاجية وعلى النقيض من ذلك تكون الضريبة أداة فاعلة لمنع توظيف رؤوس الأموال في القطاعات الإنتاجية الخاضعة لمعدل ضريبي مرتفع وفيما يلي شرح موجز لهذه الآثار:

1- استخدام الضريبة لتشجيع بعض النشاطات الإنتاجية

تستخدم الدول الضريبة كأداة من أدوات تشجيع بعض القطاعات الإنتاجية على النمو والتطور، مثل تشجيع القطاع الزراعي والصناعي والخدمي وغيرها من القطاعات الإنتاجية الأخرى، وهذا ما نلمسه في الأردن من حيث تشجيع القطاع الزراعي من خلال إعفاء مدخلات الإنتاج لهذا القطاع وإعفاء الدخل المتأتي من هذا القطاع من ضريبة الدخل.

إن هذا الأسلوب من تقديم الحوافز الضريبية تلجأ إليه الكثير من البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. فتلجأ الدول النامية إلى تقديم الحوافز الضريبية بهدف تشجيع الاستثمار الصناعي أو الزراعي أو السياسي في بلادها وتلجأ الدول المتقدمة اقتصادياً إلى هذا الأسلوب بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر لديها، ومن الأمثلة على ذلك الإعفاءات الضريبية على الخدمات المالية في سويسرا بهدف استقطاب رؤوس الأموال إلى هذه الدولة.

2- استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي

يمر النظام الاقتصادي بدورات من الركود والانتعاش الاقتصادي وتتميز دورات الركود الاقتصادي بانخفاض النمو في الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدلات البطالة، ويكون للركود الاقتصادي آثار سيئة على الاقتصاد الوطني فتلجأ الدول في حالات الركود الاقتصادي إلى استخدام الضرائب كوسيلة من وسائل الإنعاش الاقتصادي جنباً إلى جانب الوسائل الأخرى مثل الإنفاق العام إلى محاولة انتشال الاقتصاد الوطني من حالة الركود من خلال معالجات ضريبية تهدف إلى زيادة القوة الشرائية للأفراد من خلال تخفيض معدلات الضرائب بهدف زيادة القوة الشرائية للأفراد كما تلجأ الدول إلى تخفيض معدلات الضرائب على السلع الاستهلاكية وخصوصاً الرئيسية مثل الخبز والمشتقات النفطية.

ولا يقتصر استخدام الضريبة كأداة من أدوات معالجة الركود الاقتصادي بل يمكن استخدام الضريبة أيضاً في حالة الرواج والانتعاش الاقتصادي والذي يتميز بارتفاع معدلات التضخم ويمكن ذلك من خلال تخفيض الإنفاق الحكومي ورفع معدلات الضرائب على الدخول وعلى السلع بهدف تخفيض القدرة الشرائية للأفراد وتخفيض الإنفاق الخاص. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن تطبيق السياسات الضريبية بهدف معالجة الركود الاقتصادي لا يكون إلا من خلال سياسات وإجراءات مالية ونقدية متصلة وليس مجرد قرارات ضريبية منفصلة.

3- استخدام الضريبة لمنع التمركز في المشاريع الاقتصادية

إن ظهور الشركات العملاقة أو الشركات العابرة للقارات هو سمة من سمات هذا العصر والذي يتميز بظهور الشركات العملاقة والتي تسيطر على حصص سوقية مؤثرة في العالم. ويمكن استخدام الضريبة كأداة من أدوات التقليل من هذا التمركز

من خلال فرض ضرائب على اندماج الشركات. وبالتالي فإن هذه الضريبة تؤثر

على تنافسية هذه الشركات ويؤدي ذلك إلى التقليل من ظاهرة التمركز والتكتل في النشاط الاقتصادي.

4- استخدام الضريبة لتشجيع الاستثمار والادخار

ويكون ذلك من خلال إعفاء الدولة للدخل المتأتي من الاستثمار في أذونات الخزينة وسندات التنمية وودائع الأفراد لدى البنوك التجارية من ضريبة الدخل بهدف تشجيع الأفراد على الاكتتاب بهذه الأذونات والسندات.

الأشكال المختلفة للضرائب

نتيجةً لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور مفهوم الضريبة ليتماشى مع فكرة المالية الوظيفية تعددت أنواع الضرائب واختلفت صورها الفنية من مجتمع لآخر بل لنفس المجتمع من فترة زمنية إلى فترة أخرى. وأصبحت النظم الضريبية السائدة تتضمن مزيجاً من أنواع مختلفة من الضرائب وتتكامل وتتكاتف مع بعضها البعض لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويتطلب نجاح الدولة في اختيار المزيج الملائم من الضرائب على مدى فهمها ودراستها للآثار الاقتصادية المحتملة لكافة أنواع الضرائب. فمعرفة الأنواع المختلفة ودراسة آثارها الاقتصادية الإيجابية والسلبية يمثل الخطوة الأولى في اختيار المزيج الأمثل من الضرائب الذي من المتوقع أن يساهم مساهمة فعالة في تحقيق أهداف المجتمع. وسنعرض فيما يلي أهم أنواع الضرائب والمطبقة تقريباً في معظم الدول.

أولاً: الضرائب على الدخل

تعتبر ضرائب الدخل أحد المكونات الهامة في الأنشطة الضريبية المعاصرة بل أنها أصبحت أحد الأدوات الهامة التي تعتمد عليها أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

وتزداد أهمية هذا النوع من الضرائب في الدول المتقدمة بصفة خاصة. وتتمثل الضرائب على الدخل في تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاء لها أي أن المادة الخاضعة للضريبة هو الدخل الذي يتولد للشخص الطبيعي أو المعنوي. وتعتبر ضرائب الدخل من أهم الضرائب في النظم الضريبية الحديثة وذلك لأن الدخل يعتبر المعيار العادل والمعبر عن مقدرة المكلف وتراعى فيها العدالة الضريبية.

مفهوم الدخل الخاضع للضريبة

إن مفهوم الدخل الخاضع للضريبة يختلف من تشريع ضريبي إلى آخر بل من فترة زمنية إلى أخرى وقد قدم العديد من الاقتصاديين مفاهيم للدخل تستند إلى عدد من القواعد وقد تبلورت مساهمتهم في نظريتين وهما نظرية المصدر، ونظرية الإثراء.

1- نظرية المصدر Source theory

وفقاً لهذه النظرية فإن مفهوم الدخل يتضمن تيار من التدفق المالي يحصل عليه الممول خلال فترة زمنية معينة من مصدر قابل للبقاء بصفة دورية، يستطيع الممول من خلاله أن يتصرف فيه بالإنفاق دون أن يصبح أفقر مما كان.

ومن المفهوم السابق تستطيع أن نضع عدد من الشروط أو القواعد يتعين توافرها في الدخل الخاضع للضريبة وفقاً لنظرية المصدر وهذه القواعد هي:

1- أن يكون الدخل تدفق مالي: ويعني ذلك أن الدخل يتعين أن يكون نقدياً أو قابلاً للتقويم النقدي. كما يعكس هذا الشرط أيضاً حقيقة هامة وهي أنه يتعين النظر إلى الدخل باعتباره تيار وليس رصيد. ومن ثم فهو يقاس خلال فترة زمنية معينة وليس عند نقطة زمنية معينة. ووفقاً لهذا الشرط فإن المنافع العينية التي يحصل عليها الأفراد كالسكن الوظيفي المجاني ووجبات الطعام من

المؤسسات التي يعملون بها فإنها تعد من التدفقات المالية التي يمكن تقدير قيمتها نقدياً ومن ثم فإنها تدخل ضمن مفهوم الدخل وفقاً لنظرية المصدر.
2- قابلية المصدر للبقاء: ويتضمن هذا الشرط أن مصدر الدخل يتعين أن يتسم بالثبات النسبي وليس الثبات المطلق فحتى يدخل الإيراد الذي يحصل عليه الممول ضمن مفهوم الدخل الخاضع للضريبة، يتعين أن يكون هذا الإيراد من مصدر قابل للبقاء وقابلية المصدر للبقاء لا تعني القابلية المطلقة للبقاء وهي قابلية نسبية حيث يكفي أن يكون مصدر الدخل قادر على إنتاج الإيراد أكثر من مرة حتى يتوافر فيه شرط القابلية للبقاء. وقد يكون المصدر القابل للبقاء هو العمل وقد يكون رأس المال في حال الأسهم والسندات وقد يكون المصدر هو مزيد من العمل ورأس المال مثل المشاريع الزراعية والصناعية والتجارية.
3- دورية الإيراد: ويتضمن هذا الشرط ضرورة أن يتسم الإيراد بالتكرار في فترات زمنية متعاقبة حتى يمكن اعتباره ضمن الدخل الخاضع للضريبة ووفقاً لمفهوم نظرية المصدر فإن الأجر الذي يحصل عليه الفرد شهرياً يتسم بالتكرار والدورية ومن ثم يدخل ضمن مفهوم الدخل. والربح السنوي الذي يحققه المشروع أو المستثمر يتسم بالتكرار ومن ثم يدخل ضمن مفهوم الدخل. ووفقاً لنظرية المصدر لا تعني خاصية التكرار والدورية ضرورة انتظام الحصول على الدخل في فترات منتظمة، فقد يتخلل سنوات تحقيق الأرباح سنوات يحقق فيها المستثمر خسائر وبالرغم من ذلك فإن الربح يتسم بالتكرار والدورية ويخضع للضريبة ومما لا شك فيه أن الإيراد الذي يحصل عليه الممول حتى يكون دورياً يتعين أن يكون من مصدر قابل للبقاء.
4- صيانة المصدر واستغلاله الاستغلال المناسب له: حتى يستطيع المصدر إنتاج دخل بشكل دائم ومستمر فإنه لا بد من صيانته واستغلاله الاستغلال الأمثل، فإذا كان مصدر الدخل هو أرض زراعية فلابد من العناية بهذه الأرض من حراثة وتسميد وغيرها، وإذا كان مصدر الدخل مصانع والآلات فلا بد من الاهتمام بها وإجراء الصيانة الدورية.
2- نظرية الإثراء Accretion theory
يعتبر الاقتصادي الألماني Shanz أول من قدم تعريف للدخل يتفق مع نظرية الإثراء فقد عرف Shanz الدخل الشخصي بأنه التدفق النقدي الإثرائي الصافي في خلال فترة زمنية معينة.
تسمى نظرية الإثراء أحياناً بنظرية زيادة المقدرة الاقتصادية حيث يتم التوسع في معنى الدخل وتعتبر كل زيادة في المقدرة الاقتصادية للفرد بين فترتين أياً كان مصدر هذه الزيادة وبغض النظر عن مدى انتظامها أو دوريتها وسواء كانت من مصدر قابل للبقاء أو مصدر غير قابل للبقاء. ووفقاً لنظرية الإثراء فإن تحديد الدخل يتم من خلال تقدير صافي ثروة الممول في بداية السنة ثم تقدير قيمة ثروته في نهاية الفترة وإيجاد الفرق بين رصيد الثروة في بداية الفترة الحالية وبداية الفترة القادمة يتم الحصول على الدخل الخاضع للضريبة.
إن الدخل وفقاً لمفهوم الإثراء يتضمن مجموع التراكم الرأسمالي خلال فترة زمنية معينة بالإضافة إلى مجموع الاستهلاك. واستناداً إلى قاعدة الإثراء فإن دخل الممول الخاضع للضريبة يشمل كافة الهبات والهدايا والتركات والمكاسب الرأسمالية التي يحصل عليها الفرد خلال فترة زمنية معينة بالإضافة إلى عوائد عناصر الإنتاج التي يحصل عليها الممول وبالتالي فإن كافة العناصر التي تؤدي إلى زيادة قدرة الفرد على توجيه الموارد لصالحه يعد من طبيعة الدخل بغض النظر عما إذا

كان العنصر يتصف بالدورية أو أنه ذا طابع عرضي وعما إذا كان العنصر نابع من مصدر قابل للبقاء أم أنه من مصدر غير متكرر وغير قابل للبقاء مثل الهدايا والتركات.

أشكال فرض الضريبة على الدخل

تعتبر ضريبة الدخل من أهم الضرائب المفروضة في التشريعات الضريبية المعاصرة وذلك بسبب حصيلتها الوفيرة وبما تتسم به من العدالة باعتبار أن الدخل هو أفضل مقياس لقدرة المكلف على الدفع ويستند المشرع الضريبي في فرض الضرائب على الدخل بأحد أسلوبين:

1- الضريبة على مجموع الدخل.

2- الضرائب النوعية على الدخل

وفيما يلي شرح موجز لمفهوم كل أسلوب من هذه الأساليب بالإضافة إلى مزايا وعيوب كل منها.

1- الضريبة على مجموع الدخل

يعرف هذا الشكل من ضرائب الدخل بالضريبة الموحدة على الدخل بحيث يصبح وعاء الضريبة الدخل الكلي للفرد من كافة مصادره خلال فترة زمنية معينة مع السماح بخصم إجمالي التكاليف والخصومات التي يسمح بها القانون وصولاً إلى الدخل الصافي الذي يمثل وعاء الضريبة. ووفق هذا المفهوم فإن المكلف يلتزم بتقديم إقرار ضريبي واحد إلى الإدارة الضريبية يتضمن كافة أنواع الدخول التي حصل عليها المكلف خلال العام من مصادر الدخل المختلفة من أجور ورواتب وإيجارات وأرباح وفوائد... وغيرها.

ومن مميزات هذه الضريبة:

- تعتبر الضريبة الموحدة أكثر قرباً من تحقيق العدالة الضريبية والاجتماعية فهذا الأسلوب يعطي صورة واضحة عن إجمالي الدخل للمكلف وبالتالي يمكن معاملة المكلفين المتماثلين الذين تتساوى دخولهم بنفس المعاملة.

- إن مجموع الدخول لأي فرد هو مقياس لقدرته على الدفع أو هو المعيار الأمثل لتحديد قدرته التكليفية.

- تساعد على تحقيق تطبيق مبدأ تصاعدية الضريبة بشكل صحيح فكلما زاد مقدار الوعاء الضريبي كلما زاد مقدار الضريبة المدفوعة.

- تمتاز الضريبة على مجموع الدخل بوحدة التكليف، حيث أن الإجراءات التي تتبعها الجهة المكلفة بتحصيل الضريبة تتعلق بمصادر الدخل كافة وبالتالي تقلل من الإرباكات التي قد تحدث للجهة من حيث التحقق والفرض والتحصيل.

انتقادات الضريبة الموحدة

بالرغم من المميزات السابق الإشارة إليها للضريبة الموحدة إلا أنه يوجد عدد من الانتقادات لهذا النوع من الضرائب ومن أهمها:

- في نظام الضرائب الموحدة من المتوقع أن يكون العبء الضريبي على المكلف أكبر بكثير من العبء الضريبي في نطاق كل ضريبة نوعية على حده، مما قد يؤدي إلى محاولة المكلف التهرب من دفع الضريبة.
- لا تسمح الضريبة الموحدة بالتمييز في المعاملة الضريبية بين الأنواع المختلفة من الدخول وفقاً لاختلاف مصادرها وبالتالي يقلل من إمكانية الاعتماد على الضريبة كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي، فكافة أنواع الدخول تعامل معاملة ضريبية موحدة.
- الحاجة إلى وجود تشريع ضريبي متطور ومتناسق.
- الحاجة إلى وجود جهاز إداري كفؤ مؤهل تأهيلاً علمياً وعملياً قادراً على تطبيق هذه الضريبة.
- وجود وعي ضريبي لدى المكلفين من حيث الالتزام والتعاون مع الإدارة الضريبية بالإفصاح عن مصادر دخولهم وكذلك الحاجة إلى التنسيق مع الدوائر الحكومية الأخرى للوصول إلى معرفة الدخل الحقيقي للمكلفين.

2- الضرائب النوعية على الدخل Scheduler income tax

من خلال هذا النوع من الضرائب يتم تقسيم الدخل وفقاً لمصدره إلى عدة أنواع، مثلاً (دخل العمل، دخل رأس المال، دخل المشاريع الصناعية، دخل المهن، وغيرها).

ووفقاً لنوع ومصدر الدخل يتم الاختلاف في المعاملة الضريبية فلكل نوع من أنواع الدخل معاملة ضريبية مستقلة، ويترتب على ذلك تعدد الضرائب التي تصيب الأنواع المختلفة من الدخل فهنالك ضريبة الأرباح التجارية، وضريبة على الأرباح الصناعية، وضريبة رؤوس الأموال المنقولة، وهكذا.

ونتيجة لذلك سوف تختلف طرق وأساليب تقدير الوعاء الضريبية وطرق وأساليب التحصيل وكذلك إجراءات الطعن وفض المنازعات الضريبية.

إن نظام الضرائب النوعية يتنوع بتنوع المصدر وهذا ما يسمح بالتمييز في المعاملة الضريبية بين الأنواع المختلفة من الدخول تبعاً لمصدرها، بحيث يتم التفرقة في المعاملة الضريبية بين هذه الدخول المختلفة تبعاً لمصدرها، بحيث تفرض على كل مصدر دخل معدلات ضريبية خاصة بها.

ويتسم أسلوب الضرائب النوعية بعدد من المزايا كما يواجه بالعديد من الانتقادات.

مزايا الضرائب النوعية

- في ظل نظام الضرائب النوعية على الدخل يمكن تنويع المعاملة الضريبية لكل نوع من أنواع الدخل، مما يزيد من قدرة النظام الضريبي على تحقيق أهداف المجتمع فتستطيع السلطات المالية التمييز بين فروع الدخل المختلفة واختيار أساليب التقدير والتحصيل الملائمة لكل نوع من أنواع الضرائب.
- يعتبر نظام الضرائب النوعية أكثر ملائمة لظروف المكلف والإدارة الضريبية فاختلاف الواقعة المنشئة للضريبة واختلاف طرق ومواعيد التحصيل يجعل هذه الضريبة أخف وقعاً وأكثر ملائمة لظروف المكلف، حيث تختلف أوقات تحصيل الضريبة من ضريبة نوعية إلى أخرى ومن ثم لا يتم دفع الضريبة المستحقة على المكلف مرة واحدة بل في أوقات مختلفة. فمثلاً ضريبة الرواتب تقتطع شهرياً من دخل المكلف من المنبع أي من عند صاحب العمل والذي يقوم باستقطاع هذه الضريبة من رواتب المكلفين العاملين لديه وتوريدها بشكل شهري.
- تساعد الضريبة النوعية على توزيع الأعباء الضريبية بين أفراد المجتمع على أساس توزيع الدخل بين عوامل الإنتاج المختلفة.

انتقادات الضريبة النوعية

- عدم العدالة في التمييز، حيث أن الضرائب النوعية لا تأخذ في الحسبان الظروف الشخصية والاجتماعية للمكلف وبالتالي يصعب تحقيق العدالة الضريبية، فالمكلف الذي يحصل على دخل سنوي مقداره عشرون ألف دينار من مشروع تجاري يعامل معاملة ضريبية مختلفة عن مكلف آخر يحصل على نفس المقدار من الدخل ولكن مصدر الدخل مختلف.
- إن تعدد الضرائب النوعية في ظل نظام نوعي للضرائب يجعل المكلف الواحد يخضع لأكثر من ضريبة نوعية تختلف إجراءات وأساليب تقدير وعائها كما تختلف إجراءات وأساليب تحصيلها مما يؤدي في النهاية إلى زيادة نفقات التحصيل، حيث يقدم المكلف أكثر من كشف تقدير للدخل ويتعرض لأكثر من فحص وتدقيق وهذا له انعكاسات سلبية مما يدفع المكلف نحو التهرب الضريبي.
- عدم خضوع بعض الإيرادات للضريبة مثل الدخل المتأتي من النشاط الزراعي.

ثانياً: الضريبة على رأس المال

تعتبر ضرائب الثروة أحد الأدوات الهامة التي يمكن أن يعتمد عليها النظام الضريبي في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وهذا النوع من الضرائب يتخذ من ثروة الفرد وعاء للضريبة وليس دخل الفرد.

ويقصد برأس المال أو ثروة الفرد هو ما يملكه المكلف في لحظة زمنية معينة من عقارات أو ممتلكات مادية أو معنوية شرط أن تكون قابلة للتقدير النقدي مولدة لدخل نقدي أو عيني أو غير مولدة لدخل على الإطلاق أي عاطلة.

ويتضح من هذا المفهوم ما يلي:

1- إن ثروة الفرد تقاس عند لحظة معينة وليس خلال فترة زمنية معينة وهذا ما يجعل ثروة الفرد رصيد وليس تيار.

2- لا بد أن تكون ثروة الفرد قابلة للتقويم النقدي.

أشكال ضرائب الثروة

تنقسم ضرائب الثروة إلى العديد من الأنواع وفقاً لاختلاف معيار التقسيم نفسه، فقد يستند معيار التقسيم إلى نوعية وطبيعة الثروة المفروض عليها الضريبة وفي هذه الحالة فإن ضرائب الثروة تنقسم مثلاً إلى ضرائب العقارات، ضرائب التركات،... وقد يستند معيار التقسيم إلى خصائص الضريبة وطبيعتها. ويمكن تقسيم أشكال ضريبة الثروة إلى الأقسام التالية:

1- الضريبة على ملكية الثروة.
2- الضريبة على الزيادة في قيمة الثروة.
3- الضريبة على الثروات المكتسبة.

وفيما يلي شرح موجز لكل نوع من هذه الأنواع:

1- الضريبة على ملكية الثروة

تفرض هذه الضريبة على قيمة ثروة المكلف كلها أو على بعض عناصرها وعادةً تكون معدلات هذه الضريبة منخفضة لأن وعاء هذه الضريبة من الضخامة مما يسمح بالحصول على إيرادات كبيرة وتشكل هذه الضريبة أداة مهمة في دفع بعض عناصر الثروة المعطلة للمشاركة في النشاط الاقتصادي، لأن ملاك هذه الثروات سيفكرون في استخدامها حتى تدر دخلاً يدفع منه الضريبة إذ بغير ذلك فإن ثروتهم تتآكل سنة بعد أخرى بسبب الضريبة المدفوعة على هذه الثروة من دون وجود مصدر للدخل ليغطي قيمة الضريبة، كما يمكن الاعتماد على هذا الشكل من الضريبة بغرض توفير بعض البيانات والمعلومات عن ثروات الأفراد ومصادر دخولهم بهدف تحقيق الرقابة على الإقرارات المقدمة من قبلهم.

2- الضريبة على الزيادة في قيمة الثروة

في ظل هذا الشكل من أشكال ضريبة الثروة فإن وعاء الضريبة يكون الزيادة في قيمة الثروة وليس الثروة ذاتها. وقد تكون الزيادة في قيمة الثروة زيادة طارئة وغير مخطط لها ولا دخل للدولة بها، وقد تكون زيادة بسبب أعمال قامت بها الدولة مثل إنشاء الجسور وإقامة جامعات ومدارس.. مما أدى إلى تحسين المنطقة وبالتالي ارتفاع أثمان العقارات الموجودة فيها. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الزيادة المتحققة في قيمة الثروة أنها قد تكون زيادة ظاهرية وليست حقيقية فقد يكون سبب هذه الزيادة هو التضخم النقدي وانخفاض قيمة وحدة النقد.

3- الضريبة على الثروات المكتسبة

بالرغم من أن الضريبة وفقاً لهذا الشكل من أشكال ضريبة الثروة تفرض على عملية انتقال ثروة المتوفى إلى الورثة إلا أن وعاء الضريبة يبقى قيمة الثروة محل الانتقال، ويتميز هذا الشكل من الضريبة بعدة صور وهي:

- ضريبة تفرض على مجموع أموال التركة قبل توزيعها على الورثة.
- ضريبة تفرض على نصيب كل وارث على حدة.

إن هذه الضريبة تحقق أهدافاً اجتماعية حيث تصيب عادةً ذوي رأس المال الكبير فهي تفرض قبل توزيع التركة وبالتالي تحد من التفاوت بين الطبقات. وهي ضريبة عادلة، لكونها تستهدف ثروات مكتسبة لم يبذل أصحابها جهداً في الحصول عليها وهي كبيرة الإيرادات قليلة النفقات.

ثالثاً: الضرائب على الإنفاق

تعتبر الضرائب على الإنفاق أحد صور الضرائب غير المباشرة التي تفرض على أحد استعمالات الدخل وهو الإنفاق الاستهلاكي، وغالباً ما يسمى هذا النوع من الضرائب بالضرائب على السلع والخدمات. ويمكن النظر أيضاً إلى هذا النوع من الضرائب على أنها أحد صور ضرائب الأموال حيث أنها تصيب المال عند إنفاقه على شراء السلع والخدمات. وتتعدد الصور التي تأخذها الضرائب على الإنفاق، ومن الأشكال الرئيسية لهذه الضريبة:

- الضرائب الجمركية.
- ضريبة المبيعات.

وفيما يلي شرح موجز لهذه الأنواع:

الضرائب الجمركية

تعتبر الضرائب الجمركية إحدى صور الضرائب غير المباشرة أو ضرائب الإنفاق، حيث أنها تفرض على السلع والخدمات عند عبورها المراكز الجمركية دخولاً أو خروجاً.

فإذا كانت الضريبة تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الخارج فإنها تسمى بضرائب الصادرات، أما إذا كانت الضريبة تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الداخل فإنها تسمى بضرائب الواردات. والضريبة الجمركية باعتبارها ضريبة غير مباشرة فإنها تتسم بكافة مزايا هذا النوع من الضرائب مثل وفرة الحصيلة الضريبية، عدم شعور المكلف بعبئها، المرونة.. حيث تتغير الحصيلة الضريبية بتغير الظروف الاقتصادية، فتزيد في أوقات النمو الاقتصادي وتنخفض في أوقات الكساد الاقتصادي. وتمتاز الضرائب الجمركية بالعديد من المزايا من أهمها:

1- غزارة تحصيلها.
2- تحفيز التنمية الاقتصادية ودعم القطاعات الإنتاجية.
3- معالجة الاختلالات في ميزان المدفوعات.
4- تخفيض الاستهلاك وترشيده وتوجيهه إلى مجالات محددة.
5- المساهمة في دعم الصناعات المحلية وتشجيعها وتوفير الحماية الجمركية لها من المنافسة الخارجية، مما يساهم في نموها وزيادة توظيفها للأيدي العاملة المحلية.
6- البساطة والسهولة النسبية في التحصيل.

الضريبة العامة على المبيعات

يعتبر هدف تجميع رؤوس الأموال وتوجيها في أوجه النشاط الاقتصادي التي تساهم بفاعلية في تحقيق التنمية الاقتصادية من الأهداف الإستراتيجية التي يتعين على أي سياسة ضريبية في أي دولة أن تسعى إلى تحقيقها، فتحقيق هذا الهدف يمكن أن يترتب عليه العديد من الآثار الإيجابية التي يمتد تأثيرها إلى جميع الأنشطة الاقتصادية داخل الاقتصاد القومي، وبالتالي فإنه يتعين على راسمي السياسية الضريبية وضع سياسات ضريبة تساهم في ترشيد الاستهلاك وتوجيه الجزء الأكبر من الزيادة في الداخل إلى الاستثمار.
وتعتبر ضريبة المبيعات أحد الأدوات الهامة التي يمكن أن تمارس من خلالها السياسة الضريبية هذا الدور. وأصبحت في العديد من الدول من الدعائم الأساسية في النظم الضريبية للدولة -وخصوصاً في الدول النامية- للأسباب التالية:
- غزارة الحصيلة الضريبية لهذا النوع من الضرائب بسبب أنها تصيب معظم القطاعات داخل الاقتصاد دون التفرقة بين قطاع وآخر، وأطلق عليها أحياناً باسم الضريبة العمياء Blend tax.
- انخفاض الدخول في الدول النامية بشكل عام مما يجعل دخول غالبية الأفراد داخل المجتمع غير خاضعين للضريبة وبالتالي التقليل من فاعلية ضريبة الدخل في تحقيق أهدافها.
- تندمج قيمة ضريبة المبيعات في قيمة أسعار السلع والخدمات الاستهلاكية فلا يشعر المستهلك بعبئها وذلك بالمقارنة مع ضريبة الدخل.
- تكون ضرائب المبيعات أكثر قرباً من مراكز النشاط الاقتصادي ومن ثم فإنها تحدث من الآثار المباشرة وغير المباشرة على سياسات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك والاستثمار مما يجعلها قادرة على التأثير خلال مراحل الإنتاج المختلفة، حيث تمر ضريبة المبيعات من خلال مراحل الإنتاج والتوزيع وحتى الوصول إلى المستهلك النهائي.
تتعدد مسميات ضريبة المبيعات، فقد تسمى بضريبة الإنفاق أو ضريبة السلع أو ضريبة المشتريات أو ضريبة الإنتاج... وبالرغم من تعدد صور هذه الضريبة في التشريعات الضريبية المختلفة إلا أنها تشترك في طبيعة واحدة وهي أن عملية البيع هي المنشئة للضريبة.

الضريبة العامة على المبيعات في الأردن

تعتبر ضريبة المبيعات أهم أنواع الضرائب غير المباشرة لما تتميز به من سهولة تطبيقها مقارنة مع الأنظمة الضريبية الأخرى ولوفرة حصيلتها.
وتعتبر الضريبة العامة على المبيعات وريثاً لقوانين سبقتها كانت تطبق على بعض السلع، ففي البداية كان تطبيق الضريبة على الإنتاج والمكوس وكذلك الضريبة الإضافية، وتنفيذاً لسياسات الحكومة في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي بعد أزمة الدينار الأردني في عام 1988 ولإصلاح النظام الضريبي المطبق في الأردن ولتعزيز الإيرادات المحلية فقد تم صدور قانون الضريبة على الاستهلاك رقم (34) لسنة 1988 والذي حل محل قانون الضريبة على الإنتاج

والمكوس ثم جاء قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (6) لعام 1994 والذي جاء كبديل لقانون الاستهلاك، وإن من خصائص النظام الضريبي الفعال ما يلي:
- عدم تحميل ذوي الدخل المحدود والمتدني أعباء ضريبية تفوق قدراتهم وطاقاتهم.
- الاعتماد على الذات وتوفير مصادر تمويل محلية بهدف تغطية النفقات الحكومية.
- تحسين المناخ الاستثماري والاعتماد على آلية السوق وتحفيز الصناعة الوطنية من خلال تحسين نوعية وجودة المنتج المحلي أمام المنتجات الأجنبية.
- أن تكون ضريبة المبيعات جزء هام من حزمة إصلاح النظام الضريبي ككل.
- توسيع القاعدة الضريبية بهدف تحقيق العدالة الضريبية.
- تشجيع الصناعة المحلية على زيادة الإنتاج من خلال خصم الضريبة المستوفاة على مدخلات الإنتاج، وتشجيع التصدير من خلال رد الضريبة على مدخلات الإنتاج.
- تبسيط إجراءات تحصيل الضريبة وتقليل النفقات الإدارية من خلال تطبيق مبدأ الرقابة المحاسبية بدلاً من الرقابة المباشرة واعتماد مبدأ تقديم الإقرار الضريبي.

أشكال فرض الضريبة العامة على المبيعات

يمكن تطبيق أشكال متنوعة لفرض الضريبة العامة على المبيعات للدول وكما يلي:

1- الضريبة النسبية

إن مفهوم الضريبة العامة على المبيعات النسبية يتمثل في فرض ضريبة على بيع السلع والخدمات كنسبة من قيمة هذه السلع وبدل الخدمات.

وبالرجوع إلى أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (6) لسنة 1994 وتعديلاته نجد أن المشرع الأردني فرض ضريبة نسبية على السلع والخدمات حيث نصت أحكام المادة (6) من القانون على أن تفرض ضريبة عامة على استيراد أي سلعة أو خدمة أو بيع أي منهما بنسبة (16%) من قيمة هذه السلعة أو بدل هذه الخدمة.

تمتاز الضريبة العامة على المبيعات النسبية باتساع وشمول قاعدة السلع والخدمات التي تكون خاضعة للضريبة النسبية بحيث توجب أحكام التشريعات إخضاع جميع السلع والخدمات لهذه الضريبة باستثناء السلع والخدمات المعفاة بموجب أحكام القانون ولكن مما يؤخذ على الضريبة النسبية بأنها لا تأخذ في الاعتبار نوعية وأهمية السلعة أو الخدمة المقدمة بالنسبة لمختلف فئات المواطنين وارتفاع كلفة تحصيل ومراقبة وتدقيق الجهات المكلفة باستيفاء هذه الضريبة وتوريدها إلى الدائرة المختصة بهذه الضريبة.

2- الضريبة النوعية

إن مفهوم الضريبة العامة على المبيعات النوعية يتمثل في فرض ضريبة على بيع السلع والخدمات بمقادير محددة من قيمة السلع المباعة والخدمات المقدمة.

لقد فرض المشرع الأردني ضمن أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (6) لسنة 1994 وتعديلاته ضريبة عامة على المبيعات نوعية بمسمى الضريبة الخاصة حيث عرفت أحكام المادة (2) من القانون بأن الضريبة الخاصة بأنها ضريبة المبيعات المفروضة بنسب خاصة أو بمقادير على استيراد أنواع معينة من السلع والخدمات أو بيعها حيث حدد المشرع الأردني مقدارها ونسبتها وفئتها بموجب نظام صدر لهذه الغاية.

تمتاز الضريبة النوعية بإمكانية فرضها بمقادير مرتفعة على السلع غير الضرورية مثل السجائر والمشروبات الروحية والسلع الكمالية وتمتاز بوفرة تحصيلاتها في حين يؤخذ على هذا النوع من الضريبة ارتفاع نسبة التهرب الضريبي منها بسبب ارتفاع عبئها الضريبي مما يتطلب تكثيف إجراءات الرقابة والمتابعة والتدقيق عليها.

المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

عند المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة يلاحظ وجود العديد من المزايا والسلبيات لكل نوع من هذه الأنواع. وفيما يلي مقارنة بين هذه الضرائب:

الضرائب المباشرة

1- الثبات النسبي للحصيلة ويقصد بذلك أن حصيلة هذه الضريبة ليست عرضة للتقلبات الشديدة فهي لا تعكس التقلبات الاقتصادية إلا في حدود ضيقة وببطء وذلك لأنها تفرض على عناصر ثابتة نسبياً كالملكية الاقتصادية وكذلك الأجور والرواتب حيث لا تتأثر هذه الرواتب بالأوضاع الاقتصادية إلا ببطء شديد على العكس بالنسبة للضرائب غير المباشرة حيث تكون حصيلتها كبيرة التأثير بالدورات الاقتصادية حيث تنخفض حصيلة هذه الضريبة في أوقات الركود الاقتصادي حيث أن إنفاق الأفراد وتداول السلع وهما أساس هذه الضرائب ينخفض في أوقات الركود الاقتصادي ويزداد في أوقات الازدهار والنمو الاقتصادي.

2- إن الضرائب المباشرة لديها قابلية لتحقيق اعتبارات العدالة الاجتماعية لأنه من الممكن تكييفها وفقاً للظروف الشخصية والأحوال الاجتماعية والاقتصادية ولذلك يطلق على الضرائب المباشرة تسمية (الضرائب الشخصية) وهذه الضريبة هي على دخل الفرد والذي يعتبر أفضل مؤشر على قياس مقدرة الفرد على دفع الضريبة في حين أن الضرائب غير المباشرة تتسم بعدم مراعاتها للظروف المختلفة بدافع الضريبة أو المستهلك النهائي وبالتالي فإن المستهلك في معظم الأحوال هو الذي يتحمل العبء الضريبي لهذه الضريبة وهي تكون على الاستهلاك، وحيث أن معظم دخول الأفراد الفقراء هو مخصص للاستهلاك (لانخفاض الدخل أصلاً) فبالتالي فإن عبء هذه الضريبة يكون أعلى على هذا الفقير من المكلف الغني. ولتوضيح هذه الفكرة فلو افترضنا أنه يوجد ضريبة مبيعات على مادة الخبز بنسبة 10% وإن استهلاك أحد الفقراء من ذوي الدخل المتدني هو 100 كيلو غرام في الشهر وإن سعر الكيلو هو (50) قرش وبالتالي فإن حصيلة الضريبة الشهرية المدفوعة من قبل هذا الشخص تساوي 100×0.50×10%=5 دنانير.

ولو افترضنا أن دخل هذا الشخص يساوي 200 دينار شهرياً وبالتالي فإن العبء الضريبي على هذا الشخص يساوي 2.5% (5÷200) في حين لو أن هنالك شخص آخر هو أفضل حالاً من الشخص الأول ودخله الشهري 500 دينار ويستهلك نفس الكمية من الخبز التي يستهلكها الشخص الأول، لكن يلاحظ أن العبء الضريبي على هذا الشخص (بالرغم من أن دخله أعلى) يكون أقل من الشخص الأول (5÷500)=1%.

وبالتالي فإنه يطلق على هذا النوع من الضرائب غير المباشرة الضرائب العمياء (Blend tax) لأنها تصيب كافة ا لقطاعات الاقتصادية ودون التمييز بين المقدرة التكليفية للمكلف النهائي.

3- قاعدة الاقتصاد في نفقات جباية الضرائب المباشرة مقارنة بنفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة وذلك لأن الضرائب المباشرة تفرض على عناصر واضحة ومعروفة سلفاً للسلطات الضريبية كذلك عدم الحاجة إلى نفقات كثيرة لمراقبة المادة الخاضعة للضريبة أو للتفتيش عنها أو منع التهرب منها في حين أن الضرائب غير المباشرة فإنها تتطلب نفقات أكثر لتحصيلها حيث تستلزم وجود عدد أكبر من الموظفين والمدققين الذين يتولون متابعة وتدقيق الإقرارات الضريبية من المكلفين.

4- إن الضرائب المباشرة تؤدي إلى إشعار الفرد بواجبه المالي نحو الحكومة وبالتالي فإنه يكون أكثر اهتماماً في مراقبة تصرفات الدولة لأنه يشعر بأن نفقات الدولة ممولة من الضرائب التي

يدفعها وبالتالي يمكن أن يكون له الحق في مراقبة نفقات الدولة في حين أن الضرائب غير المباشرة تدخل من ضمن سعر السلعة أو الخدمة التي يشتريها المستهلك فلا يشعر الممول بعبئها.
أما من ناحية مساوئ الضرائب غير المباشرة فهي:

1- إن الضرائب المباشرة يتم اقتطاعها من دخل المكلف ويعاني المكلف من وطأة هذه الضريبة وخصوصاً في حال ارتفاع معدلات الضريبة وبالتالي قد يلجأ المكلفون للتهرب من دفع هذه الضريبة في حين أن الضرائب غير المباشرة تكون أقل وطأة من عبء الضرائب المباشرة وهي لا تدفع إلا عند الاستهلاك وتكون من ضمن سعر السلعة أو الخدمة وهي تدفع على مراحل مختلفة خلال السنة (عند استهلاك السلع) وهي لا تكون في صورة مبلغ كبير سنوياً كما هو الحال في الضرائب المباشرة بل تدفع على شكل نسبة من سعر السلعة عند شراءها.

2- إن حصيلة الضرائب المباشرة تكون متأخرة وبعد انتهاء السنة المالية للمكلف وإعداد التقارير المالية المدققة للشركات وإنها تأتي تقريباً في وقت واحد من بداية السنة المالية اللاحقة للسنة المالية السابقة وبالتالي فإن توقيت التدفقات النقدية لهذه الحصيلة الضريبية ربما لا تتوافق مع نفقات الدولة وذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة والتي تكون على مدار السنة. ويمكن تلافي هذه السلبية في الضرائب المباشرة من خلال تقسيط مبلغ الضريبة أو من خلال تقديم الإقرارات الضريبية مرتين في العام.

الضرائب غير المباشرة

تتمتع الضرائب غير المباشرة بالمزايا التالية:

1- لا يشعر المكلف بعبء هذه الضريبة حيث أنها تكون من ضمن سعر السلعة أو الخدمة وتكون بنسبة مئوية قليلة نسبياً وتدفع عدة مرات في السنة وليس مرة واحدة مما يخفف عنصر الإكراه في الضريبة وعبء هذه الضريبة.

2- ارتفاع حصيلة هذه الضريبة مقارنة مع حصيلة الضرائب المباشرة وذلك لاتساع قاعدة هذه الضريبة، كما أن حصيلة هذه الضريبة تتأثر بالدورات الاقتصادية في المجتمع. ففي أوقات النمو الاقتصادي تزداد حصيلة هذه الضريبة في حين تنخفض بشكل كبير في أوقات الركود الاقتصادي.

3- تمتاز حصيلة الضرائب غير المباشرة بتدفق حصيلتها الضريبية خلال السنة المالية وذلك لأن عمليات الاستهلاك تكون متواصلة على مدار السنة وهذا يساعد الخزينة في رفدها بالسيولة النقدية لتغطية إنفاقها.

4- تمتاز الضرائب غير المباشرة بوفرة حصيلتها الضريبية وذلك لاتساع الوعاء الضريبي من جهة أنها تفرض على معظم السلع والخدمات والاستهلاك والإنتاج والاستيراد والتصدير والتداول ويدفعها الجميع دون تمييز بين غني وفقير في حين أن الضرائب المباشرة تدفع من قبل الأغنياء فقط ومن تجاوزت دخولهم الخاضعة للضريبة بعد الإعفاءات الممنوحة حداً معيناً.

وبالرغم من هذه الخصائص للضرائب غير المباشرة إلا أنها تمتاز بعدد من السلبيات وأهمها:

1- عدم تناسب الضرائب غير المباشرة مع المقدرة التكليفية للمكلف بل إنها على العكس فإن هذه المقدرة تتناسب عكسياً وخصوصاً إذا فرضت على السلع الأساسية وبالتالي فإن العبء الضريبي لهذه الضريبة يكون أكثر على الفقراء مقارنة بالأغنياء وبالتالي إنها لا تحقق مفهوم العدالة الاجتماعية لهذه الضريبة.

2- حاجة الضرائب غير المباشرة إلى إيجاد رقابة دقيقة لمتابعة تحصيلها ومنع التهرب الضريبي ومتابعة عمليات الترصيد والخصم الضريبي ومراقبة عمليات الإنتاج والحاجة إلى وجود رقابة بشرية وعلى مدار الساعة في بعض القطاعات الإنتاجية مثل صناعة التبغ والمشروبات الكحولية ومصانع الاسمنت وغيرها بهدف التأكد من عدم إخفاء حجم الإنتاج الفعلي.

3- تأثر الحصيلة الضريبية في الضرائب غير المباشرة بالدورات الاقتصادية، ففي حال النمو والازدهار الاقتصادي ترتفع حصيلة هذه الضريبة ولكن في حالة الركود الاقتصادي فإن حصيلة هذه الضريبة تنخفض بشكل كبير وملموس مما يؤثر على قدرة الدولة على تمويل إنفاقها العام ويؤثر على مستويات عجز الموازنة العامة، كما يلاحظ في الغالب انخفاض حصيلة الضرائب غير المباشرة بنسبة أعلى من الانخفاض الحاصل في مؤشرات النشاط الاقتصادي.

يتبين مما تقدم أن لكل من النوعين من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة إيجابيات وسلبيات مما يتطلب فرض النوعين معاً حيث أن سلبيات أي نوع من الضرائب يمكن تلافيها من خلال فرض النوع الآخر من الضريبة، ويعزز ضرورة فرضهما معاً أن السلطات الضريبية تلتقي بالدخل والثروات بواسطة الضرائب على الدخل ورأس المال وهي الضرائب المباشرة وتلتقي بالدخول والثروات بشكل غير مباشر بواسطة ضرائب الاستهلاك والتداول وهي ضرائب غير

مباشرة وهذا يعني أن السلطات الضريبية تستطيع مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والشخصية للمكلف عن طريق الضرائب المباشرة فيتحقق مبدأ العدالة.

ثالثاً: الرسوم

يعتبر الرسم مصدراً آخر من مصادر الإيرادات العامة في الدولة وإن كانت أهمية وحصيلة هذه الرسوم لا تصل إلى أهمية الإيرادات الأخرى وخصوصاً الإيرادات الضريبية، وتعتبر الرسوم من الإيرادات الدورية والمنظمة التي تدخل إلى الخزانة العامة إلى الدولة وتساهم في تمويل الإنفاق العام.

تعريف الرسم

يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تجبيه الدولة أو أحد الأشخاص العامة من الأفراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص عاد إليه من هذه الخدمة.

عناصر الرسم

يتضح من التعريف السابق أن للرسم عناصر محددة هي:

1- الصفة النقدية للرسم

إن تطور المالية العامة وتطور الاقتصاد وانتقاله من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي استلزم أن تكون كافة المدفوعات المحولة إلى الخزينة بصورة نقدية ولا يستلزم الصفة النقدية للرسم أن يكون الدفع من خلال النقود بل إن تطور أساليب القبض الالكتروني وانتشار استخدام أدوات وأساليب القبض الالكتروني مثل الفيزا أو الشيكات أو التحاويل المصرفية.

2- الرسم مقابل خدمة خاصة

يعتبر عنصر المقابل من العناصر الأساسية في تحديد طبيعة الرسم حيث يتحقق الرسم عند طلب الفرد لخدمة معينة من الدولة ومن ثم تعد تلك الخدمة مقابلاً للرسم الذي هو ثمنها. ويشترط في تلك الخدمة أن تكون من الخدمات العامة أي لا يقصد بها مجرد تحصيل الرسوم التي تجبى من أجلها بل تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة مثل المحاكم والشرطة والتعليم.

هل للرسم الصفة الجبرية؟

إذا كان العنصرين السابقين من عناصر الرسم وهي الصفة النقدية للرسم وأن يكون الرسم مقابل خدمة خاصة هي محل إجماع كتاب المالية العامة حول الرسم فإن الصفة الجبرية للرسم هي محل اختلاف حيث يذهب البعض إلى أن الرسم يتضمن عنصر الإجبار حيث يلتزم الأفراد بدفعه عند طلب الخدمة ويأتي عنصر الإجبار من منطلق استقلال الدولة والهيئات العامة الأخرى في وضع النظام القانوني من حيث تحديد مقداره وطرق تحصيله، حيث يغرق البعض في هذا المجال بين الإكراه القانوني أو الإكراه المعنوي، ويقصد بالإكراه القانوني إذا ما كان الفرد مجبراً على طلب الخدمة ولا خيار له في طلبها من عدمه كما هو الحال في الرسوم القضائية ورسوم المحاكم، إذ أن اللجوء إلى المحاكم حتمي للأفراد لتحصيل حقوقهم وفض منازعاتهم ومتى التجأ الفرد لها تحتم عليه دفع الرسم فالإكراه هنا قانوني، أما الإكراه المعنوي فهو حالة ما إذا كان طلب الخدمة متروكاً إلى رغبة الأفراد أنفسهم دونما إجبار من القانون على طلب تلك الخدمة وعليه فإن الفرد حر في طلب الخدمة من عدمه مثل رغبة الفرد في تملك عقار معين، فإذا رغب في تملك هذا العقار فإنه مجبراً على دفع رسوم مقابل هذا الخيار ولكن يبقى الفرد حراً في عدم دفع هذا الرسم

مقابل عدم تملك هذا العقار. فليس للدولة هنا أي سلطة إجبارية على الفرد لدفع الرسوم مقابل تنازل الفرد عن رغبته في تملك العقار.

وأخيراً لابد من التنويه بضرورة أن تتناسب قيمة الرسوم وكلفة الخدمة المؤداة مقابلاً لذلك الرسم ويتحقق ذلك التناسب إذا كانت حصيلة الرسم الكلية عن الخدمة مساوية أو تكفي لتغطية كلفة المرفق العام الذي يتولى تقديم الخدمة، وإنه على أرض الواقع يلاحظ انخفاض قيمة الرسم عن كلفة الخدمة في بعض القطاعات مثل خدمات الرعاية الصحية والتعليمية التي تقدمها الدولة في حين يلاحظ ارتفاعها وبشكل مبالغ فيه جداً مثل الرسوم الجمركية، رسوم ترخيص المركبات، رسوم تصاريح العمالة الوافدة.

وإن معظم كتاب المالية العامة يعتبر أن زيادة الرسم عن مقدار كلفة الخدمة

نوع من أنواع الضريبة المستترة، وهنا لا بد من التأكيد على ضرورة عدم تجاوز قيمة الرسم لتكلفة الخدمة لأن تجاوزها يجعل الرسم بمثابة ضريبة وإن الضريبة لا تفرض إلا بموجب قانون في حين أن الرسم يتم استيفاؤه بموجب أنظمة ولا تحتاج إلى المرور على السلطات التشريعية.

رابعاً: القروض

من مصادر تمويل الموازنة العامة هو الاقتراض بشقيه الداخلي والخارجي، وفيما يلي شرح موجز لكل نوع من هذه الأنواع مع ذكر مساوئ وإيجابيات كل نوع.

الاقتراض الداخلي

عرف قانون الدين العام الأردني وإدارته رقم (26) لسنة 2001 الدين الداخلي بأنه الدين العام الواجب تسديده بالدينار الأردني، إذاً فإن معيار تصنيف الدين الداخلي هو عملة الاقتراض وليس جنسية الجهة المقترضة، فلو اقترضت الخزينة العامة مبلغ (100) مليون دينار أردني من بنك جنسيته غير أردنية، فإن هذا القرض يتم تصنيفه على أساس أنه قرض داخلي لأن عملة الاقتراض هو الدينار الأردني.

الاقتراض الخارجي

عرف قانون الدين العام الاقتراض الخارجي بأنه الدين العام الواجب تسديده بغير الدينار الأردني، وعليه فإن معيار تصنيف القرض هنا هو عملة الاقتراض وليس جنسية الجهة الممولة ويمثل الدين العام التزاماً مطلقاً وغير مشروط على الحكومة ولهذه الغاية تتساوى السندات والقروض الحكومية في أولوية الالتزام بتسديدها، حيث تحدد القيمة الاسمية الإجمالية لأي إصدار من إصدارات السندات الحكومية في شروط ذلك الإصدار. كما أنه لا يجوز أن تزيد المدة الواقعة بين تاريخ إصدار السندات وتاريخ الوفاء بها على ثلاثين سنة.

المقارنة بين الاقتراض الداخلي والخارجي

1- انخفاض أسعار الفائدة على القروض الخارجية مقارنة بسعر الفائدة على القروض الداخلية.

2- زيادة المخاطر المرتبطة بتغير أسعار صرف العملات في القروض الخارجية.

3- مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في حال لجوء الدولة إلى الاقتراض الداخلي ووصول حجم الاقتراض إلى سقوف مرتفعة.

4- تأثير سيادة الدولة وقرارها الوطني في حال اللجوء إلى الاقتراض الخارجي بدلاً من الاعتماد على الاقتراض الداخلي.

5- تحميل ميزان المدفوعات أعباء إضافية بسبب قيام الحكومة بالتسديد وبالعملات الصعبة لأصل القرض وفوائده في حال الإقتراض الخارجي.

6- انخفاض احتياطي الدولة من العملات الأجنبية على المدى البعيد في حال تركيزها على الاقتراض الخارجي بسبب التسديدات اللاحقة لفوائد وأصل القرض.

7- تبقى تكلفة الاقتراض في حال اللجوء إلى الاقتراض الداخلي ضمن الدورة الاقتصادية للدولة نفسها وعدم تسربها إلى الخارج، حيث أن الفوائد المدفوعة إلى البنوك المحلية تنعكس على ربحية البنود نفسها والتي تعيد تشغيلها من خلال إقراضها إلى جهات أخرى ويمكن للدولة أن تسترد جزء من تكلفة الاقتراض من خلال زيادة ضريبة الدخل على أرباح البنوك المحلية.

غايات الاقتراض الحكومي

حدد قانون الدين العام الأردني رقم (26) لسنة 2001 غايات الاقتراض الحكومي وعلى النحو التالي:
1- تمويل عجز الموازنة العامة.
2- دعم ميزان المدفوعات.
3- تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الموازنة العامة.
4- توفير التمويل اللازم المدرج في الموازنة العامة أو أي قانون مؤقت لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ.
5- إعادة هيكلة المديونية الداخلية والخارجية.

ماهية القرض العام الاختلاف عن الضريبة

القرض العام هو مورد من موارد الدولة المالية وأداة لتمويل الإنفاق العام، وهو دين يكتتب في سنداته أفراد الجمهور أو المؤسسات المالية أو المصارف في داخل حدود الدولة المقترضة، أو الأفراد والمؤسسات المالية والمصارف في الخارج، أو الحكومات الأجنبية، أو المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، مع التعهد بسداد المبالغ المقترضة ودفع فوائد القرض وفقاً لشروطه.
وواضح أن القرض يختلف عن الضريبة، فبينما تعتبر الضريبة مساهمة إجبارية في تمويل نفقات الدولة، فإن القرض يقوم أساساً على الاختيار لا الإلزام. كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها عادة لوجه معين من أوجه الإنفاق العام، أما القرض فالأصل فيه تخصيص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذي يجيزه. كذلك فإن الضرائب والقروض الداخلية، ولو أن كليهما يمكن استخدامه لتمويل الإنفاق العام وللتأثير على مستوى إنفاق وحدات المجتمع الاقتصادية، إلا أنهما يتفاوتان من ناحية مدى تأثير كل منهما على مستوى الإنفاق النقدي الكلي للمجتمع. فالضرائب التي تجبيها الحكومة تنقص من صافي أصول (أو موجودات) الممولين أو دافعي الضرائب، فهي من قبيل العمليات المتعلقة بحساب الدخل، أما القروض الداخلية التي تعقدها الحكومة فإنها تؤثر فقط في درجة سيولة أصول الوحدات الاقتصادية ولا أثر لها ألبته على صافي مجموع هذه الأصول، فهي من قبيل العمليات المتعلقة بحساب رأس
المال. حقيقة أن الضرائب والقروض لهما أثرهما في الحد من الإنفاق الخاص
(الاستهلاكي والاستثماري)، إلا انه يبدو أن العمليات المالية الحكومية المتعلقة بحساب الدخل تؤثر بدرجة أكبر على الإنفاق النقدي الكلي من العمليات المتعلقة بحساب رأس المال، ولو أن الأمر في النهاية مرده على أية حال إلى نوع الضريبة وسعرها ومصادر الأموال المنصبة عليها والى نوع القرض وفئاته ومصادر الأموال المقترضة وغير ذلك من الاعتبارات الفنية البحتة التي لها أهميتها البالغة فيما تلحقه الضرائب والقروض من آثار بالنسبة للاقتصاد القومي.
الطبيعة القانونية للقرض

يعتبر بعض الفقهاء القرض عملاً تشريعياً ينظمه القانون، أو عملاً من أعمال السيادة، ولكن غالبية الفقهاء يعتبرونه عقداً من العقود الإدارية تسري عليه كافة القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود، فهو يقوم على الرضا وتقابل الإيجاب من جانب الدولة المقترضة من ناحية والقبول من جانب المكتتبين من ناحية أخرى، كما أنه يرتب حقوقاً والتزامات لكل من الطرفين المتعاقدين لا يجوز المساس بها. حقيقة تتطلب المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية وجوب موافقة ممثلي الشعب على إصدار القرض، بمعنى أنه لا يجوز للحكومة عقد قرض إلا بموافقة المجلس التشريعي أو بعبارة أخرى لا بد من قانون لإصدار القرض، إلا أنه من الواضح أن حق البرلمان في إصدار القروض يعتبر نتيجة منطقية لحقه في فرض الضرائب، لأنه إذا أجيز للحكومة الالتجاء إلى الاقتراض دون موافقة البرلمان لعمدت الحكومة إلى الالتجاء للاقتراض في كل مرة يرفض فيها البرلمان فرض ضرائب جديدة. كذلك فإن مناقشة البرلمان لكيفية إنفاق الحكومة لحصيلة القرض هو مما يحد من إسراف السلطة التنفيذية من ناحية، ويزيد من ثقة المواطنين والمؤسسات المالية في الائتمان من ناحية أخرى([2]).

الطبيعة الاقتصادية للقرض

كان الاعتقاد السائد في الفكر الكلاسيكي أن الاقتصاد الرأسمالي قادر ذاتياً على تحقيق التوازن بين الادخار والاستثمار عند مستوى التشغيل الكامل دائماً، الأمر الذي يترتب عليه أن تكف الدولة بصفة عامة عن التدخل في الميدان الاقتصادي، وأن تحتفظ بميزانية عامة متوازنة، وأن تحجم الدولة بقدر الإمكان عن الاقتراض وإلا أخلت بهذا التوازن الذي يتحقق دون تدخلها وهكذا عارض الكلاسيكيون الالتجاء إلى الاقتراض لما يرتبه من آثار ضارة بالنسبة للاقتصاد القومي، فهم يعتقدون أن اقتراض الدولة يترتب عليه تحويل أموال كانت معدة لتوظيفها في مشروعات إنتاجية إلى نفقات عامة غير منتجة، وأن الاقتراض من المصارف –بما يسببه من زيادة العرض النقدي- يؤدي إلى التضخم وسوء توزيع الدخل القومي بالتالي، وأن القروض العامة تؤدي إلى زيادة الأعباء الضريبية بالنسبة للأجيال القادمة بما ترتبه من التزامات عليهم لسداد الدين من أصل وفوائد.

هذا وقد تطور الفكر الاقتصادي والمالي كثيراً في هذا المجال، متأثراً بآراء كينز وغيره من الكتاب، مما أدى إلى تهيئته الطريق لاتساع نطاق التجاء الدولة إلى الاقتراض العام. فالمدرسة الحديثة تؤمن بأهمية القروض العامة في تنمية موارد المجتمعات وبناء اقتصادياتها وإشاعة الاستقرار في ربوعها، كما تعتقد أن القروض العامة لا تؤدي إلى التضخم إلا في حالات معينة كحالة التشغيل الكامل أو حالة توجيه الدولة للأموال المقرضة نحو نفقات غير منتجة اقتصادياً أو حالة افتقار الجهاز الإنتاجي بها للمرونة اللازمة. كذلك تعتقد المدرسة الحديثة أن الدين العام لا يؤدي إلى سوء توزيع الدخل القومي إلا إذا توفر شرطان، هما أن تكون ملكية سندات الدين في أيدي الطبقة الموسرة، وأن تلجأ الدولة إلى الضرائب غير المباشرة التي تتحمل معظم عبئها الطبقات الفقيرة لخدمة الدين واستهلاكه، وهي ترى أنه ليس ثمة ما يمنع للحد من سوء توزيع

الدخل- من العمل على إغراء مختلف فئات الشعب على تملك سندات الدين وكذا استخدام ضرائب الدخل التصاعدية لخدمة الدين واستهلاكه.

التنظيم الفني للقرض العام

أولاً: أنواع القروض العامة
تنقسم القروض العامة أقساماً عدة حسب وجهة النظر إليها:
1- فهي من حيث طريقة عقدها، تنقسم إلى قرض إجباري وقرض اختياري.
2- ومن حيث جنسية المكتتبين، تنقسم إلى قرض داخلي وقرض خارجي.
3- ومن حيث الغرض من عقدها، قد يعقد القرض لسداد عجز مالي أو عجز نقدي.
4- ومن حيث المادة، تنقسم إلى دين سائر ودين مثبت.
5- ومن حيث الالتزام بموعد سدادها، قد يسدد القرض كله دفعة واحدة، كما قد يستهلك عن طريق السحب السنوي.
6- ومن حيث الإيراد الذي تغله، تنقسم إلى قرض مثمر وقرض غير مثمر.
وسنتناول إيضاح الأنواع المتقدم ذكرها بشيء من الإيجاز فيما يلي:
1- القرض الإجباري والقرض الاختياري
كانت الدول في الماضي تلجأ أحياناً إلى القرض الإجباري، ويعني ذلك أنها تلزم رعاياها في أوقات الأزمات المالية بأن يقدموا لها ما يلزمها من أموال يتحتم عليهم الاكتتاب فيها بنسبة معينة كأربعة أمثال ضريبة الدخل المفروضة على كل فرد مثلاً وذلك بدون فائدة أو بفائدة أقل بكثير مما هو سائد بالسوق، وتتعهد لهم بسداد ما اقترضته عندما تتحسن الأحوال المالية. ولذلك يعتبر القرض الإجباري وسطاً بين القرض العادي والضريبة، فله من القرض العادي صفة استرجاع قيمته، وله من الضريبة صفة الإلزام. غير أن الدول في العصر الحديث قد تخلت عن هذا النوع من القروض، وهي إما أن تفرض ضريبة غير عادية، وإما أن تقترض قرضاً عادياً، وذلك لأن القرض الإجباري إن صدر في أيامنا فنذر أن تنجح الدول في جمع ما تريد جمعه عن طريقه، إذ أصبح المواطنون لا يخضعون لضروب التعسف التي كانت تتبعها الحكومات في الماضي.
2- القرض الداخلي والقرض الخارجي
القرض الداخلي هو دين يكتتب في سنداته الوطنيون والهيئات في داخل حدود الدولة المقترضة وبالعملة المحلية للدولة. كذلك قد تضطر الدولة إلى عقد قروض خارجية للسببين الآتيين:
1- حاجة الاقتصاد المحلي لرؤوس الأموال مع عدم إمكان الالتجاء إلى الاقتراض من السوق الداخلية بسبب قلة الأموال فيها.
2- حاجة الدولة للعملة الأجنبية، فتحصل عن طريق القروض الخارجية على وسائل الوفاء الدولية لتغطية عجز الميزان الحسابي وتجنب أزمات الصرف أو الأزمات النقدية.
3- القرض لسداد عجز مالي أو عجز نقدي
يقصد بالعجز المالي أو عجز ميزانية الدولة أن تقل الإيرادات العامة المقدرة لسنة مقبلة عن المصروفات العامة المقدرة لهذه السنة. أما العجز النقدي فيقصد به عدم توازن مؤقت بين دخل الحكومة ونفقاتها، فقد يحدث أحياناً بالرغم من توازن الميزانية وإمكان تغطية المصروفات في مجموعها أن يستدعي الأمر صرف مصروفات قبل جباية ما يكفي من الإيرادات، ويعالج عدم التوازن المؤقت أثناء السنة بين المصروفات والإيرادات بإحدى وسيلتين:

1- عقد قروض قصيرة الأجل تقل مدتها عن سنة مع البنك المركزي: فإما أن يفتح البنك حساباً بالمبلغ الذي يلزمها، وأما أن تعطي الحكومة البنك سندات خزانة بهذا المبلغ، غير أن القيمة الاسمية لهذه السندات لابد وأن تعلو عن المبلغ الذي تقبضه الحكومة، والفرق هو مقدار الفائدة على المبلغ المقترض.

2- أذونات الخزانة: وهي الوسيلة الثانية التي تلجأ إليها الدولة لتحصل على ما يلزمها من البنوك أو من غيرها من المنشآت أو من أفراد الجمهور أو عن طريق مناقصة عامة، ويبدأ بقبول أعلى العطاءات سعراً أي أقلها فائدة ثم ما يليها وهكذا حتى تغطي الكمية المطلوبة، وتستحق أذونات الخزانة الدفع عادةً بعد ثلاثة شهور من تاريخها.

أما زيادة المصروفات العامة في الميزانية على الإيرادات العامة أي العجز المالي فإنه يستطاع تغطيته بالقروض، وقد يكون القرض المعقود لهذا الغرض قصير الأجل تتراوح مدته في العادة بين ثلاث سنوات وبين تسع سنوات، كما قد يكون طويل الأجل تصل مدته إلى خمسين سنة مثلاً، كما قد يكون مؤبداً (والحكومة حين تقترض قرضاً مؤبداً لا تتعهد برد مبلغ القرض وإن كانت تلتزم بدفع فائدة دائماً في فترات دورية، وليس معنى هذا أن حامل سند من سندات القرض المؤبد لا يستطيع أن يسترد قيمة سنده أبداً، بل هو يستطيع ذلك حين يريد بأن يبيع السند في سوق الأوراق المالية).

4- الدين السائر والدين المثبت

يطلق اسم الدين السائر على كل الديون النقدية والديون المالية القصيرة الأجل، أما الدين المثبت فهو ما عدا هذه الديون. والديون النقدية كما قدمنا هي التي تصدر لتغطية حاجة نقدية مؤقتة للخزانة العامة، أما الديون المالية فهي التي تعقدها الدولة لسد عجز مالي أي لتغطية زيادة المصروفات على الإيرادات العامة.

5- تتخذ القروض أشكالاً ثلاثة من حيث الالتزام بموعد سدادها:

1- قروض ينص فيها صراحة على موعد سدادها كلها دفعة واحدة.

2- قروض ينص فيها على أن الدفع يحتمل أن يتم في تاريخ معين ويجب أن يتم في تاريخ آخر.

3- قروض تستهلك عن طريق السحب السنوي.

6- القرض المثمر والقرض غير المثمر

الأول هو القرض الذي ينفق على مشروع يأتي بإيراد ويسدد (من أصل وفوائد) من هذا الإيراد وهذا النوع من الديون شائع في الدول النامية فهي تستدين في الغالب لتنمية مواردها ومضاعفة دخلها القومي، كما هو شائع أيضاً عند الهيئات المحلية التي كثيراً ما تستدين للقيام بإنشاء محطات لتوليد الكهرباء ومد السكان بالمياه وغير ذلك من المرافق العامة. هذا كما تضطر الحكومة أحياناً لتمويل الحرب إلى الاستدانة لشراء ما يلزمها من عتاد حربي وسد النفقات الخاصة بإدارة رحى الحرب، وهذه الديون لا تأتي بإيرادات فهي ديون غير مثمرة اقتصادياً بالرغم من فائدتها الواقعية وحيويتها السياسية العظيمة.

ثانياً: إصدار القروض العامة

حين تعتزم الدولة إصدار قرض ينبغي عليها أن تعين مبلغ القرض، وسعر الفائدة، وسعر الإصدار، ونوع السندات المصدرة وفئاتها، وطريقة الاكتتاب فيها.

1- مبلغ القرض

غالباً ما يكون مبلغ القرض محدداً بمعنى أن تعتزم الدولة اقتراض 5 مليون دينار مثلاً، وبعد هذا تعرض السندات لاكتتاب. وقد يحدث أن يغطى القرض عدة مرات كأن تصل المبالغ المكتتب بها فيه إلى 30 مليون دينار مثلاً، حينئذ يقال أن القرض قد غطي
5 مرات. وفي مثل هذه الحالة يخصص لكل مكتتب خمس ما اكتتب به من عدد السندات فيخصص لمن اكتتب فيه 100 سند مثلاً 20 سنداً، غير أنه في بعض الأحيان تنص الحكومة على أن من يكتتب في عدد قليل من السندات، عشر سندات فأقل مثلاً، يخصص له بقدر ما اكتتب فيه كله وذلك تشجيعاً لصغار المدخرين الذين يقبلون على شراء السندات الحكومية. هذا ولا تعين الحكومة مبلغ القرض في حالتين: أولاهما حالة حاجتها لمبالغ كبيرة جداً كما في أوقات الحروب مثلاً، وثانيهما حالة خشية الحكومة ألا يغطي مبلغ القرض كله إن عينته فتتعرض سمعتها المالية لما يسيء لها، وفي كلتا هاتين الحالتين تخصص الحكومة لكل مكتتب كل العدد الذي اكتتب به في سنداتها.

2- سعر الفائدة

تراعي الحكومة في تعيين سعر الفائدة حالة السوق المالية وظروف الطلب على النقود والعرض النقدي. غير أنه يمكن تقليل سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق إذا كان للقرض الحكومي مزايا تميزه عن القروض العادية. كذلك تعين الحكومة مواعيد دفع الفوائد التي تستحق على السندات في المستقبل، وقد تدفع فائدة السند مرة واحدة كل سنة ولكن الغالب أن تدفع على دفعتين مرة كل ستة شهور.

3- سعر الإصدار

إذا كانت القيمة الاسمية للسند من سندات القبض 100 دينار مثلاً، فقد تبيعه الحكومة عند إصداره بقيمته الاسمية وحينئذ يقال أن القرض أصدر بسعر التكافؤ
Value Par، ولكنها قد تبيعه بأقل من قيمته الاسمية أي بخصم إصدار Discount كأن تبيع السند بمبلغ 95 دينار مثلاً، كما أنها قد تبيعه بأكثر من قيمته الاسمية أي بعلاوة إصدار At Premium كأن تبيع السند بمبلغ 105 دينار مثلاً. وواضع أن الحكومة عندما تقرر السعر الذي تبيع به السندات تأخذ في الحسبان حالة السوق المالية وحالة توافر الأموال التي يمكن أن تستثمر في سنداتها، كما أن الغرض من بيع السندات بخصم إصدار هو إغراء جمهور المكتتبين بالإقبال على الاكتتاب إذ أن ذلك يعد بمثابة رفع سعر الفائدة الحقيقي على السندات.

4- نوع السندات المصدرة وفئاتها

قد تكون سندات القرض كلها من فئة واحد كأن تكون القيمة الاسمية لكل سند 100 دينار مثلاً، ولكن قد تتعدد فئات السندات المصدرة في قرض واحد فيكون منها ما قيمته الاسمية 10 دنانير وما قيمته 100 دينار وما قيمته 1000 دينار مثلاً. ويمكن القول بصفة عامة أنه لا ينبغي أن تكون فئات السندات صغيرة جداً حتى لا يسهل تداولها بين الناس فتحل بذلك محل النقود (وقد يؤدي ذلك إلى التضخم)، كما أنه لا ينبغي أن تكون فئاتها عالية جداً فيصعب تداولها في السوق المالية. وقد تكون سندات الدين العام اسمية أو لحاملها أو مختلطة. فأما السندات الاسمية فهي التي تكون هي وكوبوناتها اسمية أي التي يكون معيناً فيها اسم صاحبها ولا تنتقل ملكية هذه السندات إلا بعد إثبات عملية نقل الملكية وإبدال اسم المشتري باسم البائع في سجلات الدين بعد التحقق من شخصية كل منهما. أما السندات التي لحاملها فلا يقيد فيها اسم صاحبها وتنتقل ملكيتها هي

وكوبوناتها بنقلها من يد إلى أخرى. أما السندات المختلطة فهي التي تكون اسمية وتكون كوبوناتها لحاملها.

5- طريقة الاكتتاب

قد تعرض السندات للاكتتاب العام أو للاكتتاب المصرفي أو للاكتتاب بالمزايدة أو قد تصدر في البورصة مباشرة.

فأما الاكتتاب العام فمعناه أن تعرض الدولة السندات على الجمهور مباشرة فيتقدم كل من يريد شراء كمية من هذه السندات بطلب اكتتاب مبيناً فيه عدد السندات التي يريد شراءها وقيمتها، ويودع هذا الطلب أو يرسله مصحوباً بالتأمين الذي تحدده الدولة إلى الخزانة العامة أو إلى بنك من البنوك التي تقوم بمساعدة الحكومة في هذه العملية، وتتم عملية الاكتتاب هذه خلال مدة معينة يبدأ بعدها في إحصاء المبالغ المكتتب بها ثم تلي ذلك عملية التخصيص التي سبقت الإشارة إليها. وقد تطرح الحكومة القرض للاكتتاب العام كله مرة واحدة كما قد تطرحه عدة مرات. والحكومة إذ تلجأ إلى إتباع طريقة الاكتتاب العام فإنما يكون ذلك بدافع توافر ثقة الجمهور فيها، وأهم مزية لهذه الطريقة أنها تتم بين الجمهور والحكومة مباشرة دون تدخل أي وسيط قد يرى من مصلحته أن يتلاعب في السوق المالية.

أما الاكتتاب المصرفي فيعني أن تكون نقابة من بعض المصارف والمنشآت المالية تأخذ على عاتقها عرض سندات القرض على الجمهور وبيعها له وتتعهد أن تشتري ما يفيض عما يكتتب فيه الجمهور من مبلغ القرض، وذلك نظير أن تأخذ السندات من الحكومة بسعر يقل عن قيمتها الاسمية على أن تبيعها بقيمتها الاسمية، والفرق عبارة عن سمسرة البيع وتعويض عن المخاطرة التي تتعرض لها إذا لم يكتتب الجمهور في مبلغ القرض بأكمله. وتلجأ الحكومة إلى هذه الطريقة إذا قدرت أن الاكتتاب العام يكلفها أكثر من نفقات الاكتتاب المصرفي أو إذا شكت في إمكان تغطية القرض جميعه.

وأما الاكتتاب بالمزايدة فمعناه أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض، على الجمهور أو على المنشآت المالية أو عليهما معاً، وذلك بعد أن تحدد سعراً أدنى للإصدار. فإذا كانت قيمة السند 100 دينار وحددت سعراً أدنى لإصداره 95 دينار، فإن المتقدمين بالعطاءات قد يتقدمون بهذا السعر أو بأعلى منه، وإذا تغطى القرض أكثر من مرة بدئ بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر ثم إلى الذي يليه وهكذا حتى تكمل تغطية القرض مرة واحدة. وتستعمل هذه الطريقة في العادة في إصدار أذونات الخزانة. ويمكن اعتبار المزايدة في سعر الإصدار مناقصة في سعر الفائدة.

أما الإصدار في البورصة فهو ألا تعرض السندات للاكتتاب وإنما تعرض للبيع في البورصة مباشرة على عدة دفعات ولا تستطيع الحكومة أن تتبع هذه الطريقة إلا ذا كان مبلغ القرض قليلاً لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع في البورصة يقلل من أثمانها وأثمان غيرها من الأدوات المالية. كما أن على الحكومة إذا لجأت إلى هذه الطريقة أن تختار وقتاً مناسباً تميل الأسعار فيه إلى الارتفاع حتى يمكنها أن تستفيد من نشاط السوق.

وسائل إغراء الممولين على الاكتتاب

تلجأ الحكومات إلى إتباع بعض الوسائل التي من شأنها أن تزيد الإقبال على شراء سنداتها، وهي إذ تلجأ إلى مثل هذه الوسائل إنما تدفعها بطبيعة الحال رغبتها في تسويق أكبر كمية ممكنة من

سندات القرض خاصة إذا لم يكن مبلغ القرض محدداً.
1- فقد تعتمد الحكومة إلى جعل سعر الفائدة الحقيقي أعلى من سعر الفائدة الاسمي (عن طريق البيع بخصم إصدار).
2- كما قد تقرر الدولة عدم قابلية سنداتها للحجز عليها تشجيعاً للمقرضين.
3- وقد تقرر أيضاً إعفاء فوائد سنداتها من كافة أنواع الضرائب المباشرة الحالية والمستقبلية أو من بعضها. ولا شك أن هذا الإعفاء الضريبي يعتبر بمثابة زيادة في سعر الفائدة الصافي الحقيقي.
ويرى الكثير من كتاب المالية العامة أن هذا الإعفاء يتنافى ومبدأ عمومية الضريبة والعدالة الضريبية، إذ أن هذا الإجراء ينطوي على عدم تحميل بعض الأفراد وهم حملة هذه السندات نصيبهم في الأعباء العامة، والواقع أنه يجب التفرقة بين صفة المقرض كأحد أفراد الدولة، عليه ما على بقية المواطنين، فيتحمل نصيبه من الأعباء العامة ويخضع لجميع الضرائب الحالية والمستقبلية مثلهم، وبين صفته كمقرض دولة تريد أن تجذبه ليقرضها. هذا بالإضافة إلى أن الإعفاء يترتب عليه إجحاف دون ما مبرر بين حملة الأوراق المالية كافة في السوق، ولسنا ندري لماذا تلجأ الدولة إلى هذا الإجراء الذي يكلفها مبالغ لا يستهان بها كان من الممكن أن تكون في عداد الإيرادات الدائمة لو لم تتنازل عنها في هذه الصورة خاصة وأن للسندات الحكومية مستثمرين لا يرضون بغيرها بديلاً وهم طبقة المستثمرين الذين لا يرغبون في مخاطر الاستثمار الصناعي أو التجاري.
والخلاصة أنه يجب ألا تتوسع الدولة في الالتجاء إلى إتباع وسائل الترغيب هذه لأن الإعفاء بحد ذاته يخل بالعدالة الاجتماعية لا بين أفراد الدولة الحاليين فحسب بل وبين الأجيال المتعاقبة أيضاً.
انقضاء الديون العامة
ينقضي دين من الديون العامة عن طريق من الطرق الآتية:
1- الوفاء به في ميعاد استحقاقه: وهذه الطريقة الغالبة في انقضاء الديون النقدية.
2- التثبيت: أي مد أجل القرض وتحويله من دين سائر إلى دين مثبت، والعادة أن تنقضي بهذه الطريقة الديون المالية القصيرة الأجل.
3- التبديل أو التحويل: وهو أن يبدل بقرض قرض آخر (بسعر فائدة أقل غالباً). ولا يحق للحكومة أن تقوم بعملية تبديل القرض ما لم يكن لها حق الوفاء به، أي أنه ليس من حقها أن تبدل قرضاً قبل ميعاد استحقاقه المنصوص عنه في عقده. وتنقضي بهذه الطريقة القروض الطويلة الأجل التي يحل أجلها أو الديون المؤبدة التي تستطيع الحكومة إحلال أجلها متى أرادت.
4- الاستهلاك: أي الوفاء بالدين على دفعات. وتتحرر الدولة بهذه الطريقة من ديونها المؤبدة ومن ديونها الطويلة الأجل التي ينص على استهلاكها حين عقدها.
وتتحرر الدولة من دين من ديونها بطريقة من الطرق السابقة، وبهذا ينقضي دينها انقضاء مشروعاً ما دامت لم تخل بالالتزامات التي التزمت بها في عقد القرض.
ولكن قد ينقضي دين من الديون بإفلاس الدولة إفلاساً كلياً وذلك بأن تمتنع أو تتوقف عن دفع فوائده أو أصله. وقد يكون الإفلاس جزئياً إذا أخلت الدولة بشروط القرض التعاقدية كأن تجبر دائنيها على استرداد قيمة سنداتهم قبل ميعاد استحقاقها، أو أن تفرض عليهم تثبيتها أو تبديلها أو استهلاكها على خلاف ما تعاقدت به معهم. ومن صور الإفلاس الجزئي تخفيض أصل الدين أو تخفيض فوائدة، أو فرض ضريبة خاصة على سنداته أو كوبوناته، أو تجميد الكوبونات وإرغام

الدائنين على أن يأخذوا مقابلها سندات، أو تخفيض قيمة العملة مما يقلل من قوة النقود الشرائية ويضر بمن يعتمدون على فوائد سنداتهم كمصدر لدخلهم إذ يقل دخلهم الحقيقي وتقل ثروتهم الحقيقية لأنها ممثلة في سندات مقومة بنقود قلت قيمتها.
وسنعرض لكل من تثبيت الديون وتبديلها واستهلكها فيما يلي باختصار.

1- تثبيت الديون

ما يقصد بالتثبيت تحويل دين سائر حل ميعاد استحقاقه إلى قرض طويل الأجل أو مؤبد. ويتناول التثبيت الديون السائرة سواء أكانت نقدية أم مالية. غير أنه ليس هناك ما يدعو إلى تثبيت دين سائر إذا كان مالياً حقيقة، لأن كونه مالياً يعني إمكان الوفاء به أثناء السنة من الموارد العادية للميزانية. وقد تكون عملية التثبيت إجبارية بمعنى أنها تفرض فرضاً على الدائنين، كما قد تكون اختيارية. والتثبيت الإجباري إخلال بشروط القرض التعاقدية وشكل من أشكال الإفلاس ينبغي على الدولة أن تتجنبه. أما التثبيت عند حلول أجله بقرض آخر طويل الأجل أو مؤبد يوازي مبلغه مبلغ القرض السائر، وتقبل في الاكتتاب سندات القرض السائر المراد تثبيته على أن ترد لحملة سندات هذا القرض الذين لا يريدون تثبيت دينهم القيمة الأساسية لسنداتهم السائرة. ونجاح التثبيت الاختياري مرهون باقتراب سعر الفائدة للقرض المثبت من السعر الجاري على نظائره من القروض في السوق المالية لأن انخفاضه عنها يصرف حملة السندات عن الاكتتاب فيها ويجعلهم يفضلون استرداد قيمتها.

2- تبديل الديون

يقصد بتحويل الدين العام أن تستبدل الدولة بدين مثبت ديناً آخر مثبتاً يساويه في المبلغ (ولكن يقل عنه غالباً من حيث سعر الفائدة) والغرض من التحويل إذن هو تخفيف عبء الديون العامة على ميزانية الدولة.
وتعتبر عملية التحويل قانونية ومشروعة ما دام للدولة حق التبديل بمقتضى شروط عقد القرض وما دامت عملية التبديل قائمة على ترك الخيار لحملة السندات بين أن يستردوا قيمة سنداتهم وبين أن يستبدلوا بها سندات من الدين الجديد، ولذلك تحرص الحكومة على أن تحفظ لنفسها عادة عند طرح الدين للاكتتاب الحق في سداده بعد عدد من السنين.
ويشترط لنجاح تحويل الدين توافر رؤوس الأموال المعدة للاستثمار وانخفاض سعر الفائدة. ويجب على الدولة عدم المبالغة في الاستفادة من ظرف انخفاض الفائدة بل يجمل بها إجراء التحويل بفائدة تعلو قليلاً على الفائدة الجارية كأن تجعل الأولى 3.75% مثلاً بينما الثانية 3.5% مما يعجل بنجاح العملية. وفائدة الخزانة محققة على كل حال طالما كان سعر القرض القديم 4 بالمائة مثلاً.

3- استهلاك الديون

يعني استهلاك الدين تقليل رأسماله وبالتالي تخفيض مبلغ ما يدفع عنه من فوائد، فهو إذن يفوق التحويل من حيث تخفيض العبء على الخزانة. كذلك يحقق الاستهلاك التخلص نهائياً من الدين، فهو نوع من الوفاء، وهو بذلك يختلف عن التحويل والتثبيت الذين يؤدي كلاهما إلى خلق دين جديد. ولا ينص في القرض المؤبد على مواعيد الاستهلاك، وإن كانت الدولة تستطيع ذلك متى أرادت، ولكن في القروض ذات الأجل تحدد مواعيد وطريقة الاستهلاك عند الإصدار، وعلى

الدولة أن تلزم تلك المواعيد والطريقة لأنها مشروطة لمصلحة الدائن والمدين على السواء وإلا كان استهلاكها غير مشروع.
ويتخذ استهلاك دين معين أشكالاً مختلفة أكثرها شيوعاً:
1- أن ترد للدائنين كل سنة نسبة من الدين، فإذا كانت قيمة القرض مليون دينار مقسماً إلى 10000 سند قيمة كل منهما الاسمية 100 دينار وكانت مدة القرض 20 سنة ردت الحكومة 50000 دينار سنوياً إلى دائنين يملكون 500 سند. وتنتخب طبعاً السندات المستهلكة بالقرعة ويعلن أصحابها بضرورة رد سنداتهم واسترداد قيمتها الاسمية. وقد تقسم السندات إلى 20 مجموعة وتسحب سنوياً مجموعة منها تستهلك كل سنداتها.
2- أما الطريقة الثانية فهي أن يعطى لكل صاحب سند مع فوائد سنده السنوية من قيمة السند الاسمية مثلاً 5 دنانير مع ملاحظة تخفيض مبلغ الفائدة الذي يحصل عليه حامل السند بمقدار ما نقص من أصل قيمته. ففي السنة الأولى تحسب الفائدة عن 100 دينار وفي الثانية عن 95 دينار وفي الثالثة عن 90 دينار وهكذا.
وهذه الطريقة خطرة على صغار المدخرين اللذين قد ينفقون أولاً بأول ما يصل إلى أيديهم سنوياً من أصل السند فإذا برأسمالهم لا وجود له في نهاية المدة.
وطبيعي أن صاحب السند المستهلك يستفيد إذا كان ثمن سنده في البورصة
أقل من قيمته الاسمية ويضار إذا كان ثمن السند المستهلك قد ارتفع في السوق عن
قيمته الاسمية.
وكثيراً ما يكون استهلاك الحكومة لسندات عن طريق غير مباشر وذلك بشرائها من البورصة كلمها هبط سعرها عن القيمة الاسمية، وخاصة إذا لم يكن الاستهلاك مقيداً في عقد القرض بطريقة معينة كطريقة الاقتراع السنوي، غير أن الحكومة لا تستطيع بهذه الطريقة استهلاك عدد كبير من السندات لأن زيادة الطلب عليها يرفع سعرها ويفوت على الحكومة غرضها.
هذا وتعتبر الضريبة هي الوسيلة الوحيدة العادية لتكوين رصيد الاستهلاك والمستمد من الثروة القومية، التي يفترض فيها النمو تبعاً لحسن استخدام القرض. ولإنشاء رصيد الاستهلاك طرق مختلفة نكتفي بذكر أهمها:
1- طريقة موارد الميزانية: وذلك بأن تشتمل ميزانية الدولة كل عام على اعتماد مخصص استهلاك القرض ويغطى بالإيرادات العادية، وبذلك يصبح مبلغ الاستهلاك نفقة عادية سنوية لا تتم موازنتها إلا بطريق الضريبة، وهذا أمر يدل على حسن سياسة الحكومة المالية وسلامة تدبيرها.
2- طريقة صندوق الاستهلاك: وذلك بأن تنشئ الدولة تأكيداً لرغبتها في الاستهلاك صندوقاً خاصاً يتمتع بدرجة من الاستقلال إبعاداً له عن الأهواء السياسية ويغذى بمبالغ سنوية من الميزانية أو تخصص له بعض مواردها، فيتولى سنوياً شراء جانب من سندات الدين العام بطريقة منتظمة ويعدمها عوضاً عن الاحتفاظ بها خشية استيلاء الدولة عليها عند حاجتها للمال وبيعها ثانية في السوق فيعود الدين سيرته الأولى.

عبء القروض العامة

يجدر بنا عند دراسة عبء القروض العامة أن نميز بين القروض الخارجية والقروض الداخلية. فأما بالنسبة للقروض الخارجية فإن العبء النقدي المباشر يقاس بجملة المدفوعات النقدية إلى الدائنين الخارجيين لسداد أصل القرض وفوائده. كما أن العبء الحقيقي المباشر يقاس بما تتضمنه هذه المدفوعات من نقص في حجم الرفاهية الاقتصادية بالنسبة لأعضاء المجتمع المدين. وواضح أن العبء الحقيقي المباشر يتوقف حينئذ على مدى مساهمة مختلف أفراد المجتمع في هذه المدفوعات النقدية المطلوبة. فكلما زادت مساهمة الأغنياء في هذه المدفوعات كلما كان العبء الحقيقي المباشر صغيراً، وكلما زادت مساهمة الطبقات الفقيرة في هذه المدفوعات كلما كان العبء الحقيقي المباشر كبيراً، وبعبارة أخرى فإن المدفوعات النقدية إنما يستخدمها الدائنون الخارجيون في الحصول على السلع والخدمات التي كان بوسع أعضاء المجتمع المدين التمتع بها لو لم يكن عليهم القيام بهذه المدفوعات، وهكذا يتمخض الدين الخارجي عن حرمان أعضاء المجتمع المدين من استهلاك بعض السلع والخدمات، ويتوقف العبء الحقيقي المباشر حينئذ على الكيفية التي يتم بها توزيع هذا الحرمان على أفراد الدولة المدينة. هذا عدا ما يولده القرض الخارجي من عبء غير مباشر يتمثل في عرقلة الإنتاج بسبب زيادة عبء الضرائب الضرورية لمواجهة مصروفات الدين (من أصل وفوائد) وكذا بسبب الحد من بعض أوجه الإنفاق الحكومي التي لها أثرها في حفز الاستثمار وإنماء الإنتاج.
أما بالنسبة للقروض الداخلية فإنها تختلف في طبيعتها عن القروض الخارجية، إذ أن الدائنين والمدينين هنا إنما ينتمون إلى مجتمع واحد تتم في داخل حدوده جميع عمليات الدين التي لها أثرها في إعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع، وعلى هذا فليس ثمة عبء نقدي مباشر للدين الداخلي، فما يدفعه (أ) من ضرائب لسداد القرض وفوائده إنما يتسلمه (ب) بصفته حاملاً لأحد سندات القرض، وكثيراً ما يكون (أ) و (ب) هما نفس الشخص. إلا أن القرض الداخلي يتضمن بالرغم من ذلك عبئاً حقيقياً مباشراً أو نفعاً حقيقياً مباشراً، ويتوقف على ذلك طبيعة عمليات تحويل القوة الشرائية من دافعي الضرائب إلى حاملي السندات (الدائنين)، أي على ما لهذه العمليات من أثر في زيادة رقعة التفاوت أو الإقلال من التفاوت في توزيع الدخول. فالمسألة إذن تتوقف على كيفية توزيع عبء الضرائب من جهة وكيفية توزيع ملكية السندات العامة من جهة أخرى بين مختلف أفراد المجتمع. ويمكننا القول بصفة عامة أن القرض الداخلي إنما يتمخض عن عبء حقيقي مباشر إذا كانت نسبة ما يدفعه الأغنياء من ضرائب تقل عن نسبة ما يحوزونه من سندات عامة، فإذا فرض وكانت معظم سندات القرض في أيدي الطبقات العاملة وغيرهم من صغار الممولين، وكانت الحكومة تستمد الجانب الأكبر من إيراداتها مما تجبيه من ضرائب الدخل والتركات (مما يقع عبؤها في الغالب على كبار الممولين)، فإن عمليات القرض حينئذ سوف تتضمن نفعاً حقيقياً مباشراً كبيراً للمجتمع. إلا أن هذا الوضع قلما يتوفر في المجتمعات الحديثة، فمعظم السندات العامة إنما تملكها الطبقات الموسرة من ذوي الدخول الكبيرة، كما وأن الضرائب مهما كانت درجة تصاعدها فإنها قلما تبلغ المستوى الذي تمتص عنده كافة ما يؤول إلى الطبقات الموسرة من دخل هذه السندات العامة، مما يمكن معه القول أن القرض الداخلي كثيراً ما يتضمن عبئاً حقيقياً مباشراً

في أغلب الأحوال. هذا ويتضمن القرض الداخلي بالإضافة إلى ذلك عبئاً غير مباشر، مثله في ذلك مثل القرض الخارجي، ويرجع ذلك إلى أن الضرائب المباشرة الضرورية لمواجهة نفقات الدين إنما تعمل على الحد من الإنتاج بقدر ما لهذه الضرائب من اثر في الإقلال من قدرة دافعي الضرائب وكذا رغبتهم في العمل والادخار، كما يرجع ذلك أيضاً إلى ما تلجأ إليه الحكومات عادة في مثل هذه الظروف من الحد من بعض أوجه الإنفاق العام، وما لذلك من أثر في حجم الاستثمار الخاص. وقد يعتقد البعض أن ما قد يترتب على زيادة الضرائب من آثار سيئة بالنسبة لمستوى الإنتاج والعمالة تعوضه في حالة القروض الداخلية ما قد يترتب على الإنفاق لمواجهة مصروفات الدين من آثار طيبة، إذا أنه يقابل نقص مقدرة دافعي الضرائب على العمل والادخار زيادة مقدرة حملة السندات (الدائنين)، إلا أنه يلاحظ بالرغم من ذلك أنه طالما أن القرض يتضمن عبئاً حقيقياً مباشراً (وهو ما يحدث غالباً) فإن الضرائب سوف تعمل على الإقلال من الكفاية الشخصية بقدر أكبر مما يترتب على الإنفاق لمواجهة مصروفات الدين عادة من زيادة في هذه الكفاية، هذا عدا ما لنقل القوة الشرائية من دافعي الضرائب إلى حملة السندات في مثل هذه الحالة من أثر في زيادة حجم المدخرات بالمجتمع (نظراً لقلة الميل الحدي للاستهلاك بالنسبة لحملة السندات نسبياً).

ويقودنا هذا التحليل إلى مناقشة الفكرة القائلة بأن عبء القرض العام يمكن أن ينقل كلية أو في غالبيته من الأجيال الحالية إلى الأجيال المستقبلة. وواضح أن هذا لن يتحقق افتراضاً إلا إذا اكتفينا حالياً بدفع فوائد الدين مع عدم سداد شيء من الأصل بتاتاً. ولكن يلاحظ أنه حتى إذا قمنا بإتباع هذه السياسة فإننا لن نكون بذلك قد نقلنا عبء الدين من الأجيال الحاضرة إلى الأجيال القادمة، بقدر ما نكون قد حملنا فريقاً من الأجيال القادمة عبء الدين إزاء فريق آخر من الأجيال القادمة (لا إزاء الأجيال الحالية)، إذ أن دافعي الضرائب في المستقبل سوف يقومون بسداد أصل القرض لفريق من الأجيال المعاصرة لهم. وهكذا يمكننا القول بأن عبء الدين العام ليس شيئاً ثابتاً يمكن إلقاؤه على أكتاف جيل دون آخر. حقيقة أن العبء الكلي للدين يصير أكبر كلما طالت الفترة التي يظل خلالها قائماً. فالعمل على سداد أصل الدين يؤدي إلى إنقاص هذا العبء الكلي ويفيد بذلك الأجيال القادمة، بينما تأجيل السداد يزيد من العبء بالنسبة للأجيال المستقبلة. إلا أن تأجيل السداد من جهة أخرى يزيد من العبء الواقع على الأجيال الحالية أيضاً، كما أن العمل على سداد أصل الدين يفيد كلاً من الأجيال الحالية والمستقبلة. وهكذا نجد أن السياسات التي تعمل على الحد من عبء الدين حالياً إنما تحقق مصالحنا ومصالح الأجيال المستقبلة معاً.

تحقيق أهداف السياسة المالية عن طريق السياسة الائتمانية العامة

أوضحنا فيما سبق الأهداف التي تسعى السياسة المالية إلى تحقيقها. وسنحاول أن نبين فيما يلي الكيفية التي يمكن للسياسية الائتمانية العامة أن تسهم بها في تحقيق أهداف السياسة المالية ذاتها. ويمكننا أن نتبين ذلك بأن نتبع الآثار الاقتصادية للقروض العامة على الأثمان والاستهلاك والعمالة وتوزيع الدخل([3]).

وجدير بنا أن ننوه هنا إلى أن كلاً من الضرائب والقروض تساهم مساهمة فعالة في تمويل النفقات العامة في المجتمعات الحديثة، غير أن لكل منهما آثاراً اقتصادية تختلف عن الآثار التي تترتب للأخرى، ويرجع ذلك إلى أن القروض اختيارية بينما الضرائب إجبارية، وإن القروض لا يترتب عليها نقص في ثروة الفرد كالضرائب ولكن يترتب عليها تغير في شكل تلك الثروة، وإن مصدر الأموال المقترضة يختلف عادة عن مصدر الأموال التي تدفع كضريبة.

ويمر القرض العام بثلاث مراحل لكل منها آثارها الاقتصادية: مرحلة الاقتراض، ومرحلة إنفاق الأموال المقترضة، ومرحلة تسديد الدين. وسوف نتناول بإيجاز فيما
يلي دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة بالنسبة لكل مرحلة من المراحل
الثلاث المتقدمة.

آثار عملية الاقتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصدر الأموال المقترضة، ذلك أن الدولة قد تقترض من الأفراد، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية، أو من البنوك التجارية، أو من البنك المركزي.

أما بالنسبة للاقتراض من الأفراد، فإن الأفراد يكتتبون عادة في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة، ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقرض كثيراً إلا إذا كان القرض من القروض الإجبارية كالقروض التي تلجأ إليها الدولة أثناء الحرب فإنه قد يؤدي إلى الحد من الاستهلاك.

كذلك تكتتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشركات التأمين وبيوت الادخار) في سندات القروض العامة إما بما لديها من أموال سائلة أو من حصيلة ما تبيعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة.

وأما بالنسبة للبنوك التجارية فإنها تختلف عن الأفراد والبيوت المالية في أنها تستطيع خلق قوة شرائية إضافية، فإذا كان لديها احتياطات زائدة فإنه يمكنها أن تقدم قروضاً إضافية تزيد عدة مرات على تلك الاحتياطيات دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة. ويترتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية، بل له على النقيض آثار توسعية ما دامت لدى البنك احتياطيات زائدة، أما إذا لم يكن لديه احتياطيات زائدة فإن شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى، وفي هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه في القروض العامة الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى.

كذلك فإن البنك المركزي يكتتب في سندات القرض عن طريق خلق قوة شرائية جديدة، كما في حالة البنوك التجارية التي لديها احتياطيات فائضة، ويقيد البنك هذه القوة الشرائية في حساب الحكومة لديه، وتسحب الحكومة منها ما تريد دفعه من الأموال للموردين والمقاولين وغيرهم، وهؤلاء يودعون الأموال التي يحصلون عليها في البنوك التجارية التي يتعاملون معها فتزداد ودائع هذه البنوك وكذا احتياطياتها لدى البنك المركزي، ولذلك فإن لاقتراض الدولة من البنك المركزي آثاراً توسعية ولاشك.

ومما هو جدير بالذكر إن تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة يؤدي إلى انخفاض أسعار الأوراق الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها وهو مما يعرقل الاستثمار الخاص، غير انه في استطاعة البنك المركزي أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور وليحول دون ارتفاع سعر الفائدة عليها وليزيد من العرض النقدي وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة وغيرها من الوسائل التوسعية. من هذا نرى أنه ليس من الضروري أن يقل حجم الاستثمار الخاص نتيجة الاقتراض العام ما دام في استطاعة النظام المصرفي أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة، ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يحمل

السلطات العامة على تجنب السياسات النقدية الانكماشية لما يترتب عليها من ارتفاع في سعر الفائدة وزيادة في أعباء ديونها وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص.
وهكذا إذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب لوجدنا أن جباية الضرائب لها في كثير من الأحيان آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار، على عكس القروض فإن آثارها الانكماشية ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك ومحدودة بالنسبة للاستثمار بل قد يكون لها آثار توسعية في كثير من الأحوال.
آثار إنفاق الأموال المقترضة
لإنفاق حصيلة القرض الداخلي داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لإنفاق حصيلة الضرائب، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقترضة أموالاً عاطلة أو أموالاً خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي، إذ يضاف طلب الدولة على السلع والخدمات إلى طلب الأفراد بدلاً من أن يحل محله. وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد فتزداد جملة ودائع البنوك، يضاف إلى ذلك أن جزءاً من السندات التي اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك. وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان.
ويتنافس الأفراد المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات، فإذا كان هناك جانب كبير من القوى الإنتاجية عاطلاً أثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيلة القرض، فإن زيادة الطلب الناشئة حينئذ قد تؤدي إلى زيادة في الإنتاج ولا يكون تأثير إنفاق الأموال المقترضة على مستوى الأثمان كبيراً. أما إذا كان نشاط الأعمال في أوجه غير منتجة اقتصادياً، فإن زيادة الطلب تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً تضخمياً. كذلك قد تتعرض الدول النامية للتضخم إذا أصبح عرض الموارد الإنتاجية غير مرن، أو إذا أنفقت الأموال المقترضة في زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية الاقتصادية، ذلك أن التصنيع في هذه الحالة سوف يقلل من إنتاج السلع الاستهلاكية فيأخذ مستوى الأثمان العام في الارتفاع مع زيادة الطلب عليها.
أما إذا أصدرت الدولة القرض من الخارج وأنفقت حصيلته في الداخل، فإن التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخلياً وأنفق في الداخل، لأنه لا يترتب على القرض الخارجي امتصاص أية قوة شرائية في الدولة المقترضة تعوض القوة الشرائية التي حصلت عليها الدولة. وفي هذه الحالة يصبح ميزان المدفوعات في صالح الدولة المقترضة وتأخذ وارداتها في الميل إلى الازدياد.
آثار تسديد الديون العامة
الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هي بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها. فإذا كانت الأموال التي تنفقها الدولة داخلها قد أتت في الأصل من قروض خارجية، فإن تسديدها يؤدي إلى سحب جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل ونقلها خارج الدولة، أي أن جزءاً من القوة الشرائية يستبعد نهائياً من السوق الداخلية بواسطة الضرائب، ولا يعوض بغيره، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى انكماش يقابل التوسع في الأعمال أو التضخم الذي حدث نتيجة الاقتراض وإنفاق المبلغ المقترض. وكما أن التوسع في الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلي أقل ظهوراً مما لو كان القرض خارجياً، فكذلك يترتب على تسديد القرض الداخلي انكماش أقل ظهوراً. ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلي شيء من الانخفاض في الأثمان والانكماش في الائتمان. حقيقة أن القوة الشرائية التي سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة

الضرائب قد دفعت لحملة السندات التي سددت، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزي فإن التسديد يحول استثمار البنك إلى احتياطي دون أن يخلق قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التي أخذتها الدولة من دافعي الضرائب، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية فإنهم قد يستعملون الأموال المسددة للإنفاق الجاري أو للاستثمارات الجديدة التي قد تعوض التأثير الانكماشي للضرائب، ولكن إلى الحد الذي استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فإن تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين.

وهكذا يتضح مما تقدم أن الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيراً كبيراً في مجرى النشاط الاقتصادي للبلاد عن طريق عمليات قروضها، وهي تستطيع ولا شك أن توائم بين سياسة إدارة الدين العام وبين المركز الاقتصادي للبلاد إذا أحسنت التصرف في عنصر الزمن وجعله عنصراً إيجابياً أكثر منه سلبياً مما يكفل لها تحقيق الاستقرار والنمو في ربوع المجتمع الاقتصادي.

الفصل الخامس : الموازنة العامة للدولة

المقدمة

يتضح من دراستنا في الفصول السابقة، أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في أي مجتمع من المجتمعات يعد ضرورة حتمية مهما اختلفت الفلسفة الاقتصادية التي يؤمن بها المجتمع. بل أن الأحداث الاقتصادية شهدت تطوراً تجاه النشاط الاقتصادي للدولة، ومن ثم مفهوم ومضمون علم المالية العامة. وفي نطاق المفهوم الحديث لعلم المالية العامة والسابق الإشارة إليه، زاد اهتمام العديد من الكتاب المتخصصين والمهتمين بموضوع الموازنة العامة للدولة باعتبارها ليست فقط أداة للتعبير المالي عن نشاط الدولة، بل أنها أداة هامة للتخطيط والرقابة والتنبؤ- كما أن تنفيذها سوف يساهم في تحقيق الأهداف التي يصبو المجتمع إلى تحقيقها. ونظراً لتعدد الوظائف المبتغاة من إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، فقد تعددت تقسيمات وتصنيفات الموازنة العامة لتتلائم مع تعدد وتنوع الأهداف المبتغاة.

وفي هذا القسم من الدراسة سوف نتناول مفهوم الموازنة العامة وتطوره مع التركيز على المفهوم الحديث لها، مع استعراض للمراحل المختلفة للموازنة أو ما يطلق عليه دورة الموازنة، ثم نستتبع ذلك بدراسة وتحليل القواعد العلمية للموازنة العامة، وأخيراً دراسة وتحليل وتقييم التقسيمات المختلفة للموازنة العامة للدولة.

وبناءً على ذلك فسوف تنقسم الدراسة في هذا الباب إلى المباحث الدراسية التالية:

المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة وتطوره.

المبحث الثاني: القواعد العلمية للموازنة العامة.

المبحث الثالث: دورة الموازنة العامة.

المبحث الرابع: أشكال الموازنة العامة.

المبحث الخامس: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

المبحث الأول :مفهوم الموازنة العامة للدولة وتطوره

لقد ارتبط مفهوم ومضمون الموازنة العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي ارتبط بدوره كما سبق بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وبصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة للدولة ترجع إلى عُرف تاريخي يتطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة، وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج إنفاقية محددة. وبمعنى أكثر تحديداً فإن هذا العرف التاريخي تضمن ألا تُفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضاً.

وفكرة الموازنة العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية. ولذلك فإن أول ظهور للموازنة العامة بمفهومها الحديث كان في انجلترا، حيث كان الصراع قائماً بين البرلمان كممثل للشعب والملك (كممثل للسلطة الحاكمة) والذي كان يسعى دائماً إلى تحرير نفسه من القيود التي يضعها البرلمان وبصفة خاصة تلك القيود التي تتعلق بفرض الضرائب وجبايتها. وقد ظل الصراع بين البرلمان والملك قائماً حتى عهد الملك شارل الأول حتى استطاع البرلمان الإنجليزي عام 1628 أن يفرض على الملك إعلان وثيقة الحقوق والتي تنص على ضرورة الموافقة المسبقة للبرلمان على فرض أو جباية أي ضريبة مقترحة". وبإعلان دستور الحقوق "Bill of Right" عام 1688، تم توسيع صلاحيات البرلمان في الشؤون المالية، حيث أصبحت رقابته المسبقة تشمل كل إيرادات الدولة بما فيها الإيرادات الخاصة بالتاج الملكي، وكل النفقات العامة المتوقع إنفاقها.

ومع قيام الثورة الفرنسية في فرنسا عام 1789، تم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على فكرة ومضمون الموازنة العامة، حيث امتد حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب وإنفاق الأموال العامة. كما تضمن دستور عام 1793 نصوصاً لا تسمح بفرض أية ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع الأفراد أن يتشاركوا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها. ومنذ ذلك الوقت بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي بحيث أصبحت تعتمد سنوياً من السلطة التشريعية، واعتماد النفقات والإيرادات لا يتم لأكثر
من موازنة.

وباستقراء المراحل الفكرية المختلفة لتطور مفهوم ومضمون الموازنة العامة للدولة، وبصفة خاصة في نطاق الفكر الاقتصادي الليبرالي، يمكن التمييز بين الفكر التقليدي (كلاسيك/ نيوكلاسيك)، والفكر الحديث (كينز والاتجاهات الفكرية الحديثة منذ أوائل الأربعينات).

وفقاً لفكر التقليديين واستناداً إلى الأفكار والمبادئ والتوجهات التي يؤمن بها هذا الفكر يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة بأنها "مجرد وثيقة مالية معتمدة من السلطة التشريعية، تتضمن تنبؤات لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية مقبلة هي السنة، ولا يترتب على تنفيذها أية تغيرات محسوسة في النشاط الاقتصادي.

واستناداً إلى المفهوم السابق للموازنة العامة، واعتماداً على ما قرره التقليديون بشأن الموازنة، فإننا نستطيع تحديد الملامح التالية للموازنة العامة الكلاسيكية والنيوكلاسيكية فيما يلي:

1- إن تنفيذ الموازنة العامة الكلاسيكية بشقيها الإيرادي والإنفاقي يتعين ألا يترتب عليه تغيرات جوهرية على قرارات الأفراد، وبالطبع يتوافق ذلك تماماً مع فكرة الحياد المالي للدولة التي يُنادي هذا الفكر بضرورة التمسك بها. فتدخل الدولة من خلال الضرائب أو برامج الإنفاق يتعين ألا يكون له تأثير جوهري على سلوك القطاع الخاص.

2- في نطاق مفهوم الموازنة العامة الكلاسيكية والنيوكلاسيكية فإن دور الدولة يكون محدوداً للغاية، مقتصراً فقط على إشباع الحاجات العامة، وبالتالي

يتعين أن يتم تحديد كمية الإيرادات بالقدر الذي يكفي فقط نفقات الدولة المحددة سلفاً.

3- إن الموازنة العامة بالمفهوم التقليدي يتسم بالمحدودية التي تكفل عدم وجود أي دور اقتصادي أو اجتماعي للدولة في النشاط الاقتصادي، وبما يحقق حيادية النشاط الحكومي. ولذلك فإن أفضل الموازنات العامة أقلها حجماً وأدناها تأثيراً على سلوك الأفراد.

4- إن الموازنة العامة في المفهوم التقليدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد إجازتها أو اعتمادها من السلطة التشريعية، والتي تمثل موافقة الشعب على النفقات والإيرادات التي تنوي الحكومة تحصيلها وإنفاقها.

5- إن الموازنة العامة الكلاسيكية يتعين أن تكون متوازنة سنوياً. وهذا ما يُعرف في الفكر المالي بمبدأ توازن الميزانية. فإيرادات الدولة السنوية يتعين أن تتعادل تماماً مع نفقاتها دون زيادة أو نقصان. فمراعاة هذا المبدأ سوف يضمن أن يكون تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي حيادياً.

6- إن البنود التي تضمنها موازنة الدولة سواء من جانب الإيرادات أو النفقات هي بنود تقديرية تتعلق بسنة مقبلة وليست بنوداً فعلية.

7- من المعلومات السابقة يمكن القول: "إن الموازنة العامة في مفهومها التقليدي تصبح ذات طابع مالي حسابي ضيق، بعيدة كل البعد عن أي بعد اقتصادي أو اجتماعي". وهذا يتفق تماماً مع القول بأنها مجرد وثيقة مالية، لا تأثير لتنفيذها على سلوك الأفراد.

ولكن هذا المفهوم التقليدي للموازنة العامة والذي استند إلى العديد من الأفكار والمبادئ المدعمة له، قد تغير تغيراً جذرياً بعد أن أثبتت الأزمات الاقتصادية في خلال فترة الحربين العالميتين خطأ وفشل العديد من السياسيات التي اعتمدت على أسس ومبادئ وأفكار التقليديين أساساً لصياغتها، وإزاء الفشل الذريع لمبادئ وأفكار الكلاسيك بصورة عامة وتجاه دور الدولة بصفة خاصة تغير مفهوم ومضمون المالية العامة، ومن ثم تغير مفهوم ومضمون الموازنة العامة للدولة ليواكب التغيرات المحققة في الفكر الاقتصادي تجاه علم المالية العامة. وأصبحت الموازنة العامة في الفكر الحديث أحد الأدوات الهامة في التخطيط والرقابة والتنبؤ بنشاط الدولة. كما أصبحت ليس فقط انعكاساً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة، بل أداة فعالة للتأثير على هذه الظروف الاقتصادية في الاتجاهات المرغوبة، أي أداة فعالة لتحقيق الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها.

وتماشياً مع المفهوم الحديث للموازنة العامة، فقد تم تعريف الموازنة العامة للدولة في قوانين عدد من الدول كالآتي:

- في الولايات المتحدة الأمريكية فإن موازنة الدولة هي "صك تشريعي تقدر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسوطة فيها".
- في لبنان فقد عرف قانون المحاسبة العمومية الموازنة العامة على أنها
"صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق".
واستناداً إلى المفاهيم السابقة للموازنة العامة للدولة وتماشياً مع المفهوم الحديث لها يمكننا تحديد مفهوم دراسي للموازنة العامة حيث يمكن تعريفها على أنها: "تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادةً سنة، معتمدة من السلطة التشريعية المختصة، يمثل تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع
إلى تحقيقها".
ومن هذا التعريف واستناداً إلى أفكار ومبادئ وتوجهات الفكر الحديث في هذا المجال يمكن أن نحدد الملامح الرئيسية لموازنة الدولة فيما يلي:
أولاً: إن الموازنة العامة للدولة تتضمن تقريراً تفصيلياً لجميع برامج الإنفاق الحكومي وعلى مختلف المستويات الإدارية خلال فترة زمنية مقبلة عادةً سنة، كما أنها تتضمن أيضاً وفي نفس الوقت تقريراً لمختلف بنود الإيرادات العامة المتوقعة ومن مختلف المصادر الإيرادية الفعلية والمحتملة. وهذا يعني:
- إن الأرقام التي تتضمنها موازنة الدولة، أرقاماً تقديرية وليس أرقاماً فعلية، فهي تمثل تنبؤات وتقديرات تتعلق بالحصيلة المتوقعة من ضرائب الدخل
(أرباح تجارية وصناعية، ضريبة مبيعات، ضريبة إيرادات رؤوس الأموال المنقولة... الخ)، ضرائب الدخل، ضرائب جمركية، إيرادات من أملاك الدولة، حصيلة بيع سندات الخزينة... الخ، وأيضاً تنبؤات وتقديرات تتعلق بحجم المنفق على البرامج الصحية تفصيلياً، المنفق على مشروعات البنية الأساسية في مختلف المناطق، تقديرات المنفق على برامج التعليم، حجم المخصص لصندوق المعونة الوطنية، حجم المخصص لدفع الأجور والرواتب في القطاع الحكومي، حجم المخصصات للإنفاق لقوى الأمن العام، الدفاع، العدالة، المخصص لدفع فوائد وأقساط الدين العام... الخ.
- إن الأرقام التي تتضمنها الموازنة العامة يتعين ألا تكون أرقاماً إجمالية بل يتعين أن تكون أرقاماً تفصيلية لكافة بنود النفقات والإيرادات في مختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة ابتداءً من أصغر المستويات الإدارية وصولاً إلى أعلاها.
- إن الخاصية التقديرية للبنود الإيرادية والإنفاقية بموازنة الدولة قد ينتج عنها سوء تقدير لبعض البنود ومن ثم الاعتمادات المخصصة، فقد يصاحب تنفيذ الموازنة قصور في بعض الاعتمادات المخصصة لبعض البرامج الحكومية الحيوية
(نتيجة لاختلاف المقدر عن الفعلي) مما قد يعوق تنفيذها، وقد يترتب على ذلك العديد من الآثار السلبية. وتفادياً لحدوث مثل هذه الحالات والآثار السلبية الناتجة عنها فقد نشأت فكرة الاعتمادات الإضافية حيث تلجأ بعض الوحدات الإدارية المعنية إلى طلب فتح اعتمادات إضافية لاستكمال القصور في حجم الموارد المخصصة.
ثانياً: إن الموازنة العامة بالمفهوم السابق هي الوسيلة التي تعتمد عليها الحكومة في تحقيق برنامج العمل (الخطة) الذي تعتزم تنفيذه خلال السنة القادمة، سعياً في تحقيق الأهداف التي يسعى

المجتمع إلى تحقيقها. وبصورة أكثر تحديداً إنها تعبير مالي عن البرامج الحكومية التي تعبر عن أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.
فإذا كانت الموازنة العامة تُعبر عن توقعات لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال فترة قصيرة نسبياً (سنة)، إلا أنها في الواقع تُعبر عن الخطط قصيرة الأجل التي تسعى الوحدات الحكومية إلى تنفيذها ولكن بعد ترجمتها في صورة مالية. ولذلك يوجد ارتباط تام بين موازنة الدولة والخطة الاقتصادية. وفي حالات عديدة قد يتولى جهاز إداري واحد إعدادهما، وفي حالات أخرى قد يتولى إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة جهاز إداري وتنظيمي مختلف عن الجهاز الإداري والتنظيمي الذي يتولى إعداد الخطة الاقتصادية للدولة، وإذا تحقق ذلك فإن الربط بينهما قد يتم بأكثر من طريقة مثل توحيد التقسيمات العامة لكل منهما من حيث مدلولات التقسيمات القطاعية وعددها.. الخ. ولكن غالباً ما تكون الخطة الاقتصادية العامة للدولة عن فترة زمنية تزيد عن فترة إعداد الموازنة العامة، وفي هذه الحالة يتم تقسيم الفترة التي تغطيها الخطة إلى عدة فترات زمنية تكون كل منها سنة وهي فترة إعداد الموازنة العامة عادةً وفي مثل هذه الظروف فإن الموازنة العامة تتضمن الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل مشروعات الخطة السنوية المتعلقة بالنشاط الحكومي. وهنا يمكن أن يثار التساؤل التالي:
هل أي تعديل في الخطة السنوية يستلزم تعديلات في الموازنة العامة؟
طالما أن موازنة الدولة هي ترجمة مالية للخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، فإن أي تغيير في الخطة الاقتصادية العينية يتعين أن يقابله تعديل في الخطة المالية التي تمثلها
موازنة الدولة.
ففي حالات عديدة قد تطرأ بعض الظروف الاقتصادية غير المتوقعة، كعدم توافر بعض التسهيلات الائتمانية التي كانت متوقعة وبُنيت على أساسها الخطة الاقتصادية- أو قد لا يتوافر النقد الأجنبي بالحجم الذي كان متوقعاً- في مثل هذه الحالات قد يتم استبدال بعض المشروعات القومية أو بعض البرامج الحكومية قصيرة الأجل ببرامج أخرى أقل تكلفة، أو قد يتم تأجيل بعض البرامج القومية.
ومع القيام بإجراء تعديلات في الخطة الاقتصادية فإن الأمر يستلزم استجابة الموازنة العامة لهذه التغيرات من خلال إحداث تعديلات في الاعتمادات المالية المقررة لها وبما يقابل التغيرات المحققة في الخطة.
وحيث أن موازنة الدولة بكافة بنودها الإيرادية والإنفاقية معتمدة من السلطة التشريعية، فإن الموازنة العامة للدولة يتعين أن يتوافر لها وسائل قانونية تمكنها من الاستجابة السريعة للتغيرات في الخطط الاقتصادية.
ثالثاً: إن الموازنة العامة للدولة لا تكتسب هذه الصفة إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية المختصة "فهي وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية".
رابعاً: في ضوء المفهوم الحديث للموازنة العامة للدولة، تبرز أهمية التفرقة بين الموازنة التقديرية للمشروع، الحساب الختامي للدولة والحسابات القومية. وفيما يلي تحديد لنقاط وأوجه الشبه والاختلاف بين كل منها:
الموازنة العامة للدولة وميزانية المشروع

تختلف الموازنة العامة Public Budget والميزانية العمومية للمشروع Balance Sheet، اختلافات جوهرية حيث نجد أن:
الميزانية العمومية للمشروع هي "بيان بالمركز المالي للمشروع في لحظة زمنية معينة هي نهاية السنة المالي، فهي انعكاس لقيمة أصول وخصوم المشروع عند نقطة زمنية معينة، أي تحديد لصافي المركز المالي للمشروع عند نقطة زمنية معينة عادةً ما تكون آخر السنة المالية. ومن ثم فالأرقام الواردة بها هي أرقام فعلية، بينما اتضح لنا سابقاً إن الميزانية العامة تتضمن كافة إيرادات ونفقات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة عادةً سنة، وبالتالي فإن كافة الأرقام الواردة بها أرقاماً تقديرية- كما أنها تعبر عن خطة مالية للدولة تعكس البرنامج الذي تنوي الحكومة تنفيذه في السنة المقبلة معتمداً من السلطة التشريعية.
الموازنة العامة للدولة والموازنة التقديرية للمشروع
تُعرف الموازنة التقديرية للمشروع أو الموازنة التخطيطية على أنها "برنامج العمل الذي يعتزم المشروع تنفيذه في الفترة المقبلة تحقيقاً لأهداف المشروع، فهي أداة للتعبير عن أهداف وسياسات المشروع مقدماً".
وفي الواقع فإن نجاح ميزانية الدولة في تحقيق أهدافها –باعتبارها أحد أدوات التخطيط المالي للنشاط الحكومي- قد دفع العديد من رجال الأعمال والمختصين إلى محاولة استخدام المفهوم العام لميزانية الدولة وما يتضمنه من بُعد مستقبلي تخطيطي في مجال المشروعات الخاصة. وهنا ظهرت فكرة الموازنة التقديرية للمشروع باعتبارها خطة العمل المعتمدة من إدارة المشروع والتي يعتزم المشروع تنفيذها في الفترة القادمة تحقيقاً للأهداف المقررة للمشروع. وهذا يعني أن فكرة الموازنة التقديرية للمشروع وتطبيقاتها مقتبسة أصلاً ونابعة من فكرة الموازنة العامة للدولة.
وبالرغم من التشابه الظاهري بينهما حيث أن الأرقام الواردة في كل منهما تقديرية وتتعلق بالمستقبل، كما أن كلاً منهما تعبر عن خطة العمل التي تنوي جهة الاختصاص تنفيذها مستقبلاً، بالإضافة إلى اعتماد كل منهما من قبل جهة الاختصاص، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل في:
- اختلاف طبيعة الأهداف التي تسعى كل منهما إلى تحقيقها. فأهداف الموازنة التقديرية للمشروع أهداف يغلب عليها الطابع الكمي- حيث يمكن تحديدها بسهولة ويسر- تحقيقاً لمنفعة خاصة تتعلق بالمشروع. بينما نجد أن الأهداف التي تسعى الموازنة العامة إلى تحقيقها أهدافاً تتعلق بالمنفعة العامة للمجتمع ورفاهية الأفراد ومن ثم يصعب تحديها كمياً بدقة.
- اختلاف طول الفترة التي توضع عنها الموازنة التقديرية للمشروع والموازنة العامة للدولة. فبينما نجد أن موازنة الدولة تعبر عن فترة مقبلة عادةً سنة نجد أن الموازنة التقديرية للمشروع تعبر عن فترة أكثر من سنة.
- اختلاف جهة اعتماد الموازنة العامة للدولة والموازنة التقديرية للمشروع- حيث تكون السلطة التشريعية بالنسبة للأولى وإدارة المشروع بالنسبة للثانية.
- نتيجة لاختلاف طبيعة الأهداف وطول الفترة الزمنية بين كل من الميزانية العامة للدولة والموازنة التقديرية للمشروع، من المتوقع أن تختلف وسائل تحقيق الأهداف.

الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي

يمكن تعريف الحساب الختامي للدولة على أنه "سجل حسابي تفصيلي تُسجل فيه كافة المبالغ التي قامت الدولة بإنفاقها فعلياً على مختلف أوجه الإنفاق الحكومي، وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها فعلياً من مختلف المصادر الإيرادية وخلال فترة زمنية ماضية عادةً سنة.

ووجه الشبه بين الحساب الختامي وميزانية الدولة يتمثل في أن الفترة الزمنية التي يُعد عنها تعادل تماماً الفترة الزمنية التي تُعد عنها موازنة الدولة. حيث أن أي موازنة عامة يتعين أن يكون لها حساب ختامي، كما أن التقسيمات الواردة بالحساب الختامي ومدلولات ومسميات تلك التقسيمات يتعين أن تتماثل تماماً مع تلك الواردة بموازنة الدولة، وبالإضافة إلى ما سبق فإن كلاً منهما يتم اعتماده من السلطة التشريعية.

وبالرغم من أوجه الشبه السابق الإشارة إليها إلا أن طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما مختلفة تماماً حيث تكون أرقاماً تقديرية تتعلق بالمستقبل في الموازنة العامة، وأرقاماً فعلية تتعلق بالماضي في الحساب الختامي. وهذا الاختلاف في الأرقام يصاحبه اختلاف في الوظائف والفوائد المتحققة من إعداد كل من الموازنة العامة والحساب الختامي. وهنا يمكن أن نتساءل:

ما هي الفوائد المتوقعة من إعداد كل من الحساب الختامي والموازنة العامة للدولة؟

بالنسبة للحساب الختامي للدولة فإنه:

- يعد أداة من أدوات الرقابة على النشاط الحكومي- فمن خلال البيانات الواردة فيه سوف تتأكد السلطة التشريعية من مدى التزام السلطة التنفيذية بما أقرته وأجازته السلطة التشريعية من نفقات.
- يعد وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات تتعلق بنفقات الدولة وإيراداتها من مختلف المصادر الفعلية.
- يعد وسيلة لاكتشاف نقاط الضعف ونقاط القوة في الأداء الحكومي فهي وسيلة لتقييم الأداء الحكومي في مختلف المجالات والأنشطة المقررة في الموازنة.
- يساعد على تصويب تقديرات الموازنة العامة في السنوات المقبلة- فبناءً على دراسة النتائج الواردة في الحساب الختامي يمكن تعديل وتصحيح أرقام الموازنة العامة في السنوات المقبلة، وبالتالي من المتوقع أن تقل احتمالات الخطأ في تقديرات الموازنة.

بالنسبة لفوائد الموازنة العامة للدولة فإنها:

- أداة تخطيط وتنبؤ بحجم النشاط الحكومي في الأجل القصير وتحديداً في السنة القادمة، وما تنوي الحكومة تنفيذه من سياسات مختلفة في الفترة المقبلة.

فمن خلال الموازنة العامة للدولة يمكن التعرف على سياسة الدولة في
الإنتاج والتوزيع والتصدير والاستيراد وغير ذلك من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

- تساعد الموازنة العامة على معرفة حجم وعدد برامج الإنفاق الحكومي وتوزيعاتها بين المناطق الجغرافية المختلفة والقطاعات الاقتصادية المختلفة- وبالتالي يمكن معرفة مؤشرات عن حجم النمو الاقتصادي في القطاعات المختلفة (زراعة/صناعة/خدمات.. الخ) والنمو الاقتصادي في المناطق الجغرافية المختلفة. وتساعد السلطة التشريعية على رقابة النشاط الحكومي وتقييم أداء الوحدات الحكومية واكتشاف مواطن الهدر والإسراف في هذا النشاط.

- يمكن إعداد العديد من أشكال الموازنات العامة بحيث يعكس كل منها قدرة أكبر على تحقيق وظيفة معينة- كوظيفة الرقابة الحسابية (ميزانية البنود والاعتمادات)، والرقابة التقييمية- التي تشمل تقييم الأداء للوحدات الحكومية
(الموازنة الصفرية)، وظيفة التخطيط والتنبؤ وترشيد الإنفاق العام
(موازنة التخطيط والبرمجة)... الخ.
- وبصفة عامة فإن أهمية الموازنة العامة تكمن في ارتباطها الوثيق بالاقتصاد القومي وتحقيقها لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي لم تعد مجرد تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها.
- تساعد السلطة التشريعية على تحديد مدى التزام السلطة التنفيذية بدوائرها المختلفة بأصول وقواعد الموازنة العامة.
- توجد مجموعة أخرى من الفوائد ترتبط بكل مبدأ من مبادئ الموازنة، وسوف يتم توضيح تلك الفوائد عند دراسة كل مبدأ على حدة.

القواعد العلمية للموازنة العامة

أولاً: مبدأ سنوية الموازنة Annuality Principle

وفقاً لهذا المبدأ يتعين أن يتم العمل بموازنة الدولة خلال فترة زمنية محددة هي السنة، وقد اتضح ذلك جلياً عند استعراض مفهوم الموازنة العامة بأركانه المختلفة والذي اتضح في جزء منه أن تقدير إيرادات ونفقات الدولة يتم خلال فترة زمنية محددة هي السنة. وتُعد إنجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر، ومنذ ذلك التاريخ والعديد من الدساتير والقوانين المالية في العديد من الدول تنص على سنوية الموازنة العامة حتى أصبحت من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة.
وتطبيق هذا المبدأ يستلزم من السلطة التنفيذية بكامل وحداتها الإدارية أن تقوم خلال تنفيذ موازنة العام الجاري بإعداد مشروع العام القادم لعرضها على السلطة التشريعية وإجازة العمل بها، فإذا ما انتهت سنة الموازنة يكون على الحكومة أن تعود مجدداً إلى السلطة التشريعية بمشروع موازنة جديد عن سنة جديدة لاعتمادها وإجازتها والعمل بها في عام تالي وهكذا باستمرار.
وقد استقر الرأي لدى غالبية الدول إن لم يكن جميعها على أن السنة هي الفترة الطبيعية لموازنة الدولة ولكن في حالات استثنائية وكما يحدثنا التاريخ الاقتصادي قد تضطر بعض الدول وفي ظروف معينة بإعداد موازنتها عن فترة تزيد أو تقل عن سنة.
ولكن يلاحظ أن كافة الموازنات التي تم إعدادها عن فترات أكبر أو أقل من السنة كانت موازنات استثنائية- تم وضعها نتيجة لظروف غير عادية كحالات الحرب أو الأزمات الاقتصادية أو عند تعديل بدايات ونهايات السنوات المالية. أما فيما عدا ذلك فيتم الالتزام بمبدأ سنوية الموازنة.
ويتضح عدم وجود تاريخ محدد لبداية ونهاية السنة المالية تلتزم به كافة الدول، كما أن مبدأ سنوية الموازنة يُمثل القاعدة العامة للموازنة، وهذه القاعدة تقبل الاستثناء في حالات استثنائية طارئة.
ولكن:
ما هي مبررات التمسك بمبدأ سنوية الموازنة؟
في الواقع توجد العديد من المبررات بعضها اقتصادية، وأخرى مالية وفنية. ومن بين هذه المبررات على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:
1- إن فترة السنة تغطي جميع الفصول الموسمية التي يمكن أن تؤثر على نمط الإنفاق والإيرادات العامة خلال السنة. فالإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة أن تقوم بجبايتها أو تقوم بالفعل بجبايتها لا تتم بشكل منتظم بل تنخفض بشدة في فترات معينة وترتفع بشدة في أوقات أخرى وهي مواعيد استحقاق الضريبة على الممولين- كما أن النفقات العامة لا تكون هي الأخرى منتظمة بل الحالة الأكثر احتمالاً أن تكون متقلبة على مدار السنة. وإزاء هذه التقلبات في مجال الإيرادات والنفقات العامة فإن فترة السنة تكون هي الأكثر تفضيلاً حيث أنها تُغطي فصول السنة الأربعة، وبالتالي تسهل على الحكومة القيام بالتقديرات السنوية للإيرادات والنفقات خلال السنة دون الدخول في تفصيلات الفصول المختلفة من السنة.

2- ومن الناحية الفنية فإن فترة السنة تُعد أكثر تفضيلاً لإعداد وتحضير الموازنة العامة. فعملية إعداد الموازنة يتضمن عملية تنبؤ بإيرادات ونفقات الدولة خلال فترة قادمة، وكلما زادت الفترة التي يتم خلالها عملية التنبؤ عن سنة كلما انخفضت دقة التقديرات وابتعدت عن الموضوعية واختلف التنبؤ الفعلي عن المقدر كثيراً، مما ينجم عنه العديد من الآثار السلبية تعوق تنفيذ ما كان مخططاً ومن ثم تنخفض قدرة الموازنة على تحقيق المستهدف. أي أن متطلبات الدقة والموضوعية في تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها يستلزم ألا تزيد فترة الموازنة عن سنة. ومن ناحية أخرى فإن تقدير إيرادات ونفقات كافة الوحدات الحكومية مع تقييم لبرامجها الإيرادية والإنفاقية سعياً للوصول إلى تقديرات دقيقة وموضوعية تتعلق بمشروع موازنة العام القادم، يحتاج إلى جهد ضخم ومستمر من قبل الفنيين والإداريين المختصين بشؤون الموازنة، يصعب تكراره في فترة اقل من سنة لأسباب فنية تتعلق بعنصر الوقت اللازم لإنجاز تلك التقديرات وأسباب مالية تتعلق بتكلفة الإعداد والتحضير.
3- إن فترة السنة هي الفترة الطبيعية التي تتخذها كافة المشروعات والمؤسسات العامة والخاصة أساساً لحساب نتائج أعمالها وإعداد حساباتها الختامية. وحيث أن الدولة تحصل على جزء كبير نسبياً من إيراداتها من خلال الضرائب المفروضة على دخول تلك الشركات والمؤسسات المحققة سنوياً فمن المنطقي أن تتطابق الفترة التي تغطيها الموازنة العامة للدولة مع تلك الفترة التي تعبر عنها ميزانية المشروع. فالتطابق في الفترة الزمنية سوف يُسهل على الحكومة من إجراءات إعداد وتحضير الموازنة، كما يسمح باستقرار السياسات التشغيلية والاستثمارية للمشروعات. فالبرامج والسياسات التي تخططها وتنفذها المشروعات يتم تصميمها وصياغتها في ضوء السياسات المالية والاقتصادية المعلنة من قبل الدولة والتي تعكسها الموازنة العامة.
4- يسمح مراعاة مبدأ سنوية الموازنة للسلطة التشريعية بتحقيق رقابة مالية وتقييمية فعالة للبرامج الحكومية التي تنوي الحكومة تنفيذها (مشروع موازنة العام القادم) أو ما قامت بتنفيذه فعلياً (موازنة العام الجاري/الحساب الختامي للعام السابق). فإذا تجاوزت فترة الموازنة السنة سوف يؤدي ذلك إلى إضعاف قدرة السلطة التشريعية على تحقيق رقابة فعالة، ومن ثم صعوبة اكتشاف الأخطاء وأوجه القصور، كما يسهل على الحكومة إخفاء نواياها الحقيقية والمبالغة في بعض نفقاتها، وإخفاء بعض أوجه القصور- وهي تعلم عدم قدرة السلطة التشريعية على اكتشاف ذلك نظراً لكبر حجم الموازنة وطول الفترة التي تغطيها. ومن ناحية أخرى فإن انخفاض الفترة التي تغطيها الموازنة عن سنة يستلزم تكرار العمليات التي تقوم بها السلطة التشريعية من دراسة الموازنة وتقييمها والرقابة عليها سواء أثناء أو بعد تنفيذها أو قبل تنفيذها.
وقبل الانتهاء من مبدأ سنوية الموازنة يتعين أن نشير إلى:
إن قاعدة أو مبدأ سنوية موازنة الدولة يتضمن تطبيقه ضرورة مراعاة قاعدة فرعية هامة وهي قاعدة استقلال السنوات المالية. فكل سنة مالية يتعين أن تكون مستقلة بإيراداتها ونفقاتها عن السنة السابقة والتالية. وبالرغم من ضرورة الاستقلال المالي لسنوات الموازنة إلا أن هناك بعض الاستثناءات عليه تفرضها ظروف التطبيق ففي حالات عديدة قد يتم تحصيل بعض الإيرادات الحكومية في سنة معينة بالرغم من استحقاقها عن سنوات سابقة وأيضاً بعض النفقات المتعلقة ببرامج حكومية خاصة بسنة سابقة قد تُسدد من إيرادات سنة تالية... الخ.

وهذا التداخل الذي يمكن أن يحدث بين السنوات المالية يرجع في الواقع إلى النظم المحاسبية المطبقة في المجال الحكومي.

ثانياً: مبدأ وحدة الموازنة Unity Principle

يُقصد بهذا المبدأ ضرورة أن يتم إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة كوحدة واحدة متكاملة تتضمن كافة الإيرادات والنفقات المقدرة لمختلف الوحدات الحكومية. وبمعنى آخر يتعين أن يتضمن مشروع الموازنة كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدرة تفصيلياً في وثيقة واحدة.
ولكن ما هي مبررات مراعاة وحدة الموازنة؟
لقد ارتبط مفهوم وحدة الموازنة العامة تاريخياً بالفكر الليبرالي التقليدي، حيث كانت وظيفة الدولة تقتصر على الطابع الإداري البحت. وقد رأى هذا الفكر
أن التمسك بوحدة الموازنة عند إعداد وتحضير الموازنة العامة له العديد من المبررات
من بينها:
1- يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية بالقيام برقابة فعالة على الموازنة العامة للدولة وسياستها المالية. فعرض موازنة الدولة في وثيقة واحدة تفصيلية يجعل منها برنامج عمل متكامل تسعى الحكومة من خلالها إلى تحقيق أهداف المجتمع، ويُسهل على السلطة التشريعية من الإلمام بكافة البرامج الحكومية بصورة مبسطة وواضحة، يساعدها على المقارنة بين مختلف البرامج الحكومية والمفاضلة بينها، ومن ثم تحقيق رقابة مالية وتقييمية فعالة.
أما إذا تعددت وثائق ومستندات الموازنة بحيث يتم عرضها على السلطة التشريعية بصورة مجزأة وعلى فترات زمنية متعاقبة، يصبح من السهل على الحكومة إخفاء العديد من الحقائق وتمويه البعض الآخر ومن ثم سهولة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة. وهذا أمر لا يمكن حدوثه إذا قدمت الحكومة مشروع الموازنة بصورة متكاملة (أي إذا تم مراعاة مبدأ وحدة الموازنة).
فمثلاً قد تقوم الحكومة أولاً بعرض وثائق الموازنة الخاصة بالإدارات والبرامج الأقل أهمية والتي يُخصص لها اعتمادات مرتفعة نسبياً لا تتماشى مع أهميتها واحتياجاتها الحقيقية، ويتم الحصول على موافقة السلطة التشريعية بدون أية مشاكل، حيث لا تتوافر لدى الأعضاء فرص المقارنة بين البرامج البديلة والمفاضلة بينها وتقرير الأولويات. وفي مرحلة زمنية تالية يتم عرض بقية وثائق الموازنة والتي قد تتضمن برامج أكثر أهمية وأشد ضرورة للمجتمع يصعب الاستغناء عن بعضها كما يصعب تخفيض اعتماداتها المقررة بمشروع الموازنة، وهنا يضطر البرلمان للموافقة عليها وإقرارها.
والموازنة بمجموع وثائقها والتي تم عرضها على السلطة التشريعية بصورة مجزأة سوف تتضمن إسرافاً في الإنفاق الحكومي وضياعاً وتبديداً لموارد الدولة دون مبررات كافية، والسبب الرئيسي للموافقة عليها هو عدم مراعاة تطبيق مبدأ وحدة الموازنة.
2- إن تطبيق ومراعاة مبدأ وحدة الموازنة سوف يتضمن عرضاً واضحاً ومنظماً لكافة إيرادات ونفقات الدولة المتوقعة في مستند واحد مما يجعل الموازنة العامة أكثر قدرة على بيان المركز المالي للدولة، وبالتالي اكتشاف حقيقة الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة. فمن خلال مقارنة الإيرادات السنوية المتوقعة والنفقات الحكومية المقدرة يمكن تحديد مدى قدرة الإيرادات الحكومية

على تغطية النفقات الحكومية، وبالتالي استبيان عجز أو فائض أو توازن الموازنة، وبصورة أكثر تحديداً معرفة العجز المقدر والوسائل والأساليب المقترحة لتمويله.
ولكن مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومن ثم تطور مفهوم ومضمون الموازنة العامة- استلزم الأمر في حالات عديدة ضرورة الخروج على مبدأ وحدة الموازنة بغية مواكبة التطورات الحديثة في هذا المجال.
ولكن ما هي أهم صور الخروج على مبدأ وحدة الموازنة؟
لقد كان الخروج على مبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة ضرورة حتمية لمواكبة التغير الجوهري الذي تحقق في مهام ووظائف الدولة الحديثة والذي بدا جلياً منذ أوائل الثلاثينات من القرن العشرين، فتحقيق الكفاءة في الوظائف والمهام الجديدة للدولة استلزم ضرورة الاعتماد على اللامركزية في إدارة العديد من الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة. وأحد المتطلبات الرئيسية لتطبيق اللامركزية في إدارة بعض الوحدات الحكومية هو توفير الاستقلال المالي لهذه الوحدات بدرجات متفاوتة تتفق مع درجة اللامركزية المسموح بها. وفي نطاق الفكر المالي الحديث يمكن تسجيل بعض حالات الخروج على قاعدة وحدة الموازنة والتي من أهمها:
1- الموازنات الملحقة
تُوضع هذه الموازنات خصيصاً لبعض المؤسسات العامة التابعة للدولة والتي ليس لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة ولكنها تقوم ببعض الأنشطة الاقتصادية الحيوية التي ترتبط ارتباطاً مباشراً برفاهية أفراد المجتمع مثل مؤسسات البرق والهاتف والمياه... الخ.
وسعياً في زيادة المستوى التشغيلي لهذه المؤسسات ورغبةً في تقديمها الخدمة للمستهلكين بدرجة عالية من الجودة، فقد يستلزم ذلك ضرورة التحرر من تطبيق بعض اللوائح والقوانين المالية السائدة داخل القطاع الحكومي. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال منح هذه المؤسسات الحكومية استقلالاً مالياً (بالرغم من عدم تمتعها بشخصية معنوية مستقلة) بالسماح لها بإعداد موازنات خاصة بها حيث لا ترتبط بموازنة الدولة إلا برصيد من العجز أو الفائض. فحينما تظهر حسابات تلك الوحدات فائضاً يُسجل هذا الفائض في جانب الإيرادات الحكومية، وحينما تظهر حساباتها عجزاً يُسجل هذا العجز في الجانب الإنفاقي للموازنة، أما تفاصيل إيرادات ونفقات المؤسسة فإنها لا تظهر في موازنة الدولة بل تظهر في موازنتها الخاصة. ولكن:
متى تصبح الموازنات الملحقة خروجاً ضاراً على مبدأ وحدة الموازنة؟
مما لا شك فيه أن التوسع في استخدام الموازنات الملحقة وظهور العديد من أرصدة الفائض والعجز في موازنة الدولة يمكن أن يُخفي العديد من الحقائق عن السلطة التشريعية، وبالتالي تصعب مهمتها في دراسة مشروع الموازنة والرقابة عليها حيث تصبح تلك المهام شاقة ومجهدة يصعب تنفيذها بفاعلية. لذلك لجأت العديد من الدول إلى تضييق نطاق استخدام الموازنات الملحقة إلى أدنى مستوى ممكن مع إخضاعها لنفس الأحكام والقواعد والإجراءات الخاصة لموازنة الدولة.
2- الموازنات المستقلة
يتم إعداد هذا الشكل من الموازنات للمشروعات والمؤسسات العامة التي لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، حيث يتم السماح لها بإعداد حساباتها وموازناتها بصورة مستقلة تماماً عن موازنة الدولة.

والأصل أن هذه الموازنات لا يحتاج تنفيذها موافقة السلطة التشريعية بل أنها تُعد وتُنظم ويتم الموافقة عليها من قبل مجالس إدارتها.
وبهذا المعنى فإن الموازنات المستقلة تُعد خروجاً صارخاً على مبدأ وحدة الموازنة كما هو الحال في الأردن حيث يتم إعداد موازنات مستقلة للعديد من الهيئات والمؤسسات المستقلة والتي يبلغ عددها (62) هيئة مستقلة.
وبصفة عامة فإن الموازنات المستقلة تتمتع بالملامح الرئيسية التالية:
- إنها لا تخضع للقواعد والأحكام القانونية للموافقة عليها وإقرارها بعكس الحال في الموازنات الملحقة.
- ليس من الضروري أن تتفق بدايات ونهايات السنة المالية للموازنات المستقلة مع بداية ونهاية موازنة الدولة.
- إنه إذا حققت نتائج الموازنات المستقلة عجزاً فيتم تغطية هذا العجز من موازنة الدولة.

ثالثاً: مبدأ عمومية أو شمولية الموازنة Comprehensiveness Principle

وفقاً لهذا المبدأ يتعين "إظهار تقديرات كافة نفقات وإيرادات الدولة دون إنقاص أي جزء من النفقات أو الإيرادات، وبدون إجراء أية مقاصة بين بنود الإيرادات والنفقات".
وتطبيق هذا المبدأ يستلزم أن لا تسجل كافة بنود الإيرادات منفصلة من بنود النفقات. فإذا كانت واردات إحدى الوحدات الحكومية ولتكن وزارة الصحة مثلاً تبلغ (10) مليون دينار، كما أن نفقاتها المقدرة تبلغ (15) مليون دينار، فإن مراعاة تطبيق مبدأ الشمول يستلزم أن تسجل في موازنة الدولة (15) مليون دينار في جانب النفقات،
(10) مليون دينار في جانب الإيرادات دون القيام بأية عملية مقاصة بين الواردات (الإيرادات) والنفقات. وقد بدأ تطبيق هذا المبدأ منذ أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. أما قبل هذا التاريخ فكانت غالبية الدول تُسجل غالبية نفقات وإيرادات الوحدات الحكومية في الموازنة العامة استناداً إلى صافي الإيرادات أو صافي النفقات، حيث يخصم من نفقات أي وحدة حكومية ما نتج عنها من إيرادات (صافي النفقات)، كما يُخصم من الإيرادات المتوقعة لأي وحدة حكومية ما بُذل في سبيل تحصيلها من نفقات.
واستناداً إلى أرقام المثال السابق فإن ما كان يُسجل في موازنة الدولة في جانب النفقات هو صافي النفقات فقط أي ما يعادل (5) مليون دينار.
والابتعاد عن مبدأ الشمول بالشكل السابق والاعتماد في إعداد وتحضير الموازنة على قاعدة صافي النفقات أو صافي الإيرادات سوف يترتب عليه العديد من الآثار السلبية أهمها:
- يُعطي حافزاً قوياً للوحدات الحكومية على الإسراف وإهدار المال العام، فالوحدة الحكومية يُمكن أن تبالغ بالارتفاع في تقدير نفقاتها، كما يمكن أن تبالغ بالانخفاض في إيراداتها دون أن تتمكن السلطة التشريعية من اكتشاف ذلك ومن ثم فإنها تستطيع أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية بسهولة ويسر نسبياً.
- ينتقص من حق السلطة التشريعية في تقييم أداء مختلف الوحدات الحكومية والرقابة على كافة بنود نفقاتها وإيراداتها، وهو حق يكفله القانون والدستور، فالعديد من البنود المسجلة بموازنة الدولة لا تظهر بصورة واضحة وتفصيلية وإنما تظهر بصورة مبهمة وغامضة تعجز معها قدرة السلطة التشريعية على تحقيق رقابة فعالة للنشاط الحكومي.
ومن ناحية أخرى فإن الانتقال من قاعدة الصوافي إلى مبدأ الشمول في إعداد وتحضير موازنة الدولة سوف يترتب عليه العديد من الآثار والنتائج الإيجابية من أهمها:
- إن مراعاة تطبيق مبدأ الشمول يضمن إدخال كافة بنود نفقات وإيرادات الدولة بصورة تفصيلية دون إجراء مقاصة بينها مما يعطي مجالاً واسعاً لزيادة قدرة وفاعلية كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في مراقبة النشاط الحكومي وتقييم أدائه- ومن ثم تزيد قدرة السلطة التشريعية بصفة خاصة في محاربة الإسراف والتبديد في استخدام الموارد في الوحدات الحكومية.
- إن تطبيق مبدأ الشمول يضمن للسلطة التشريعية أن تمارس كامل حقوقها القانونية والدستورية في اعتماد وإقرار كافة بنود النفقات والإيرادات بعد التأكد من واقعيتها وبالتالي لا يتم جباية أي

مورد دون الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية كما لا يتم إنفاق أي نفقة دون دراستها وإجازتها.
- إن تطبيق مبدأ الشمول في إعداد وتحضير الموازنة العامة سوف يخلق حافزاً قوياً لدى إدارة الوحدات الحكومية المختلفة على زيادة كفاءتها ومحاربة الإسراف والتبذير طالما أن جميع بنود الإيرادات والنفقات الحكومية سوف يتم تسجيلها في الموازنة العامة، كما يتم دراستها وتقييمها والرقابة عليها من قبل السلطة التشريعية.
وحتى تتحقق النتائج الإيجابية السابقة من تطبيق مبدأ شمول الموازنة، وتزيد فاعليتها في الواقع العملي، يتعين مراعاة تطبيق قاعدتين فرعيتين مكملتين لمبدأ شمول الموازنة هما قاعدة الشيوع وقاعدة تخصيص النفقة. وفيما يلي استعراض موجز وسريع لكل منهما:
1- قاعدة شيوع الموازنة
وتتضمن هذه القاعدة ضرورة مراعاة عدم تخصيص الإيرادات الحكومية لأوجه إنفاقية معينة داخل موازنة الدولة. وتطبيق هذه القاعدة الفرعية يستلزم عدم قيام السلطة التنفيذية عند إعداد وتحضير الموازنة العامة بتخصيص نوع معين من الإيراد للإنفاق على برنامج حكومي معين أو أوجه معينة من أوجه النفقات الحكومية. فمثلاً يتعين ألا تُخصص إيرادات مصلحة البرق والبريد والهاتف للإنفاق على مستلزمات إنتاج هذه المصلحة، بل يتعين أن يتم تحصيل إيراداتها لحساب الخزانة العامة، كما يتم تمويل نفقاتها من خلال الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة أيضاً.
ومراعاة تطبيق قاعدة الشيوع في نطاق مبدأ الشمول عند إعداد وتحضير الموازنة العامة، سوف يسمح بتفادي كافة الآثار السلبية الناتجة عن مخالفة قاعدة الشيوع
والتي منها:
- إن إتباع قاعدة الشيوع عند إعداد وتحضير الموازنة العامة من شأنه ألا يسمح للحكومة بالتحيز في تخصيص بعض الإيرادات لأغراض سياسية تحقق مصالحها الانتخابية مثلاً. ومن ناحية أخرى فإن مراعاة تطبيق هذه القاعدة يحقق التضامن الاجتماعي بين جميع فئات المجتمع ويساعد على حسن استغلال الموارد الحكومية كما سوف يتضح في النقاط التالية:
- إن تخصيص إيراد معين للإنفاق على برنامج حكومي محدد، سوف يتولد عنه حافز قوي لغالبية فئات المجتمع على المناداة بضرورة تخصيص حصيلة الضرائب المفروضة عليها للإنفاق على أعمال وأنشطة معينة تعود بالنفع عليهم دون غيرهم. وإذا تحقق ذلك فإنه يتناقض بشدة مع المفهوم العلمي للضريبة والذي يجعل منها فريضة إلزامية دون مقابل كما يُقلل من قدرة الدولة على تنفيذ بعض البرامج والأعمال الحكومية التي تتسم بعمومية منافعها وعدم قدرة استبعاد من لا يدفع على الاستفادة بها. فإذا تم تخصيص كل الإيرادات الحكومية لتمويل نفقات تعود بالنفع فقط على دافعي هذه الإيرادات فكيف يتم تمويل إنتاج المنتجات العامة وتحديداً المنتجات الاجتماعية؟ وبالتالي فإن تطبيق قاعدة الشيوع من شأنه أن يحقق التضامن الاجتماعي بين جميع فئات المجتمع.
- إن تخصيص إيراد معين للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات الحكومية سوف ينجم عنه أحد احتمالين:
o قد تكون الإيرادات الحكومية التي يتم تخصيصها أكبر من الاحتياجات الحكومية لتمويل البرنامج الحكومي المحدد مما يخلق حافزاً قوياً على الإسراف والتبذير حتى يتم استيعاب كافة

الإيرادات المخصصة.

o قد تكون الإيرادات الحكومية المُخصصة أقل من الاحتياجات الحقيقية لتنفيذ البرنامج أو الأعمال الحكومية المحددة مما يؤثر سلبياً على جودة الخدمة المقدمة أو التأخير في إتمام الأعمال الحكومية وجميعها آثار غير مرغوب فيها.

2- قاعدة تخصيص النفقات

وتتضمن هذه القاعدة ضرورة أن يتم إعداد الموازنة العامة على أساس تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق الحكومي، فلا يجوز تحديد مبالغ إجمالية للإنفاق على مجموعة من البرامج والأعمال الحكومية بل يتعين تحديد النفقات الحكومية تفصيلياً لكل بند من بنود النفقات الحكومية. فهذه الطريقة هي التي تسمح للسلطة التشريعية بتقييم الإنفاق الحكومي والرقابة عليه، كما تسمح أيضاً للسلطة التشريعية بالإلمام التام بكافة جوانب الإنفاق الحكومي.

رابعاً: مبدأ توازن الموازنة

وفقاً لمضمون هذا المبدأ "فإن نفقات الدولة يتعين أن تتعادل تماماً مع إيراداتها العادية خلال السنة دون زيادة أو نقصان".
وفق نطاق تحليلنا لمضمون هذا المبدأ والوقوف على مدى ملاءمته للمفهوم الحديث للموازنة فإننا سوف نميز بين:
- توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي.
- توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث.
1- توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي
يعد توازن الموازنة العامة في نطاق الفكر المالي التقليدي غاية رئيسية يتعين على الحكومة دائماً العمل على تحقيقها، فتحقيق هذا المبدأ سوف يضع قيوداً على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ويجعله قاصراً فقط على إشباع الحاجات العامة من دفاع، امن، عدالة ومرافق عامة.
وفقاً للفكر التقليدي فإن تحقيق عجز الموازنة العامة (عندما تكون الإيرادات العادية أقل من النفقات الحكومية المقدرة) يستلزم ضرورة تغطية هذا العجز بالالتجاء إلى الوسائل الغير عادية وهي الاقتراض العام أو الإصدار النقدي.
ومن وجهة نظر هذا الفكر فإن الالتجاء إلى الاقتراض العام له العديد من الآثار السلبية على القطاع الخاص حيث يجعل الدولة منافسة للقطاع الخاص في الحصول على الأموال، كما يزيد من سعر الفائدة السائد في السوق ومن ثم تقل حجم الاستثمارات الخاصة. والنقص في حجم الاستثمارات الخاصة لا يتم تعويضه من خلال الإنفاق الحكومي حيث أن النشاط الحكومي من وجهة نظر هذا الفكر نشاط غير منتج. وبالإضافة إلى ما سبق فإن الاقتراض العام سوف يتولد عنه أعباء إضافية (سعر الفائدة) تتحملها الأجيال القادمة. وجميعها آثار اقتصادية غير مرغوبة، ومن ثم يتعين عدم الالتجاء إلى هذه الوسيلة إلا في حالة الضرورة القصوى.
أما إذا تم تمويل العجز في الموازنة من خلال الإصدار النقدي فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة كبيرة وسريعة في المستوى العام للأسعار أي يؤدي إلى حدوث تضخم نقدي يتولد عنه العديد من الآثار السلبية اقتصادياً واجتماعياً. فوفقاً لأفكار التقليديين فإن الاقتصاد القومي يعمل دائماً عند مستوى التوظف الكامل ومن ثم فإن زيادة كمية النقود بنسبة معينة سوف تنعكس بكاملها في شكل زيادة في المستوى العام للأسعار وحدوث الضغوط التضخمية (نظرية كمية النقود الكلاسيكية). وحدوث القوى التضخمية يتولد عنه العديد من الآثار المتلاحقة التي تؤدي إلى مزيد من العجز في الموازنة وانهيار قيمة العملة والعديد من الآثار الأخرى الاقتصادية والاجتماعية غير المرغوب فيها.
أما إذا تحقق فائض في الموازنة حيث تكون الإيرادات العادية المتوقعة أكبر من النفقات الحكومية المتوقعة خلال السنة، فإن ذلك أيضاً يعد من الأمور غير المرغوب فيها حيث أن هذا الفائض سوف يمثل حافزاً قوياً ويصعب إلغاؤها بعد اختفائه. ومن ناحية أخرى فإن فائض الموازنة يعني حجز جزء من القوة الشرائية ومن ثم نقص كمية النقد المتداول. وسوف يترتب على ذلك العديد من الآثار السلبية على مستوى الطلب الكلي أو مستوى تشغيل الاقتصاد القومي- حيث ينخفض الطلب الكلي ويقل مستوى تشغيل الاقتصاد القومي.

مما سبق نستنتج أن مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي يُعد هدفاً رئيسياً يتعين على الحكومة أن تسعى إلى تحقيقه، فهذا المبدأ يتسم ويتسق تماماً مع الأفكار التي يؤمن بها هذا الفكر تجاه دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومن ثم دور الموازنة العامة- فالموازنة العامة لها دور حسابي فقط وليس لها أي بعد اقتصادي أو اجتماعي.

2- توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث

مع تطور الفكر الاقتصادي وفشل المبادئ والأسس التي قام عليها الفكر التقليدي في مواجهة المشاكل والأزمات الاقتصادية، تغير المفهوم الوظيفي للدولة من الحيادية إلى الإيجابية، كما تغير مفهوم ومضمون الموازنة العامة للدولة، فلم تعد وثيقة حسابية لنفقات الدولة وإيراداتها فقط بل أصبحت برنامجاً حكومياً تسعى الدولة من خلاله تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ولذلك كان من الضروري في بعض الحالات التخلي عن مفهوم ومضمون مبدأ توازن الموازنة في سبيل تحقيق التوازن العام للاقتصاد القومي في مجموعه. وأصبح العجز أو الفائض في الموازنة قد يكون مقصوداً لتحقيق بعض الأهداف أهمها الاستقرار الاقتصادي- أي أن عجز وفائض الموازنة أحد الأسلحة والسياسات التي تلجأ إليها الحكومة في مواجهة حالات الانكماش والتضخم النقدي.

ففي حالة الكساد حيث يكون مستوى الاقتصاد القومي عند مستوى أقل من مستوى التوظف الكامل- فإن عجز الموازنة المقصود يكون من الأمور المرغوب فيها، فتحقيق هذا العجز يعني قيام الدولة بنفقات تزيد عن مستوى إيراداتها مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي (إنفاق خاص استهلاكي + إنفاق خاص استثماري + إنفاق حكومي + صافي الصادرات) الفعال، وبالتالي ومع ثبات هذه العوامل الأخرى على حالها سوف يزيد مستوى التشغيل داخل الاقتصاد القومي حتى يتم الوصول إلى مستوى العمالة الكاملة أو على الأقل مستوى قريب منه.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية ومن خلال برنامج الرئيس فرانكلين روزفلت عام 1933، تم الاعتماد على أسلوب العجز في الموازنة لمواجهة مشكلة الكساد العظيم (1929-1933) كأحد الوسائل الهامة لتنشيط الطلب الكلي الفعال- وقد حققت هذه الوسيلة نجاحاً باهراً وانتشلت الاقتصاد الأمريكي من حالة الكساد إلى حالة الرواج وتحقق نفس الشيء في ألمانيا والعديد من الدول المتقدمة.

ولكن:

ما مدى ملاءمة العجز المقصود في الموازنة في معالجة البطالة الموجودة في الدول النامية؟

الدول النامية تتمتع بالعديد من الخصائص والسمات تجعل الجهاز الإنتاجي فيها يتسم بمرونة منخفضة ومن ثم تكون استجابة الجهاز الإنتاجي للتغيرات في الطلب الكلي ضعيفة، وفي مثل هذه الظروف فإن الاعتماد على العجز المقصود في معالجة البطالة يُعد أسلوباً غير ملائم في العديد من الحالات. فزيادة الإنفاق الحكومي ومن ثم الطلب الفعال يؤدي إلى زيادة الدخل القومي النقدي وليس الحقيقي وينعكس في شكل زيادة كبيرة في المستوى العام للأسعار وزيادة ضئيلة في مستوى الناتج الكلي. ولا تبرر الزيادة التضخمية في الأسعار الزيادة في الإنتاج الكلي مما يجعل العجز المقصود في هذه الدول من الأمور غير المرغوب فيها لمعالجة البطالة الموجودة، بعكس الحال في الدول المتقدمة حيث يكون الجهاز الإنتاجي مرناً ويكون الكساد أو البطالة ناتجة عن وجود جزء كبير من الطاقات الإنتاجية بدون استغلال.

أما في حالة الرواج والتضخم فيرى الفكر المالي الحديث أن فائض الموازنة يُعد من الأمور المرغوب فيها (أو على الأقل فإن تخفيض العجز الفعلي) لمعالجة التضخم. فتخفيض الإنفاق الحكومي وخاصة الجزء الاستهلاكي منه وزيادة الضرائب من المتوقع أن تؤدي إلى تخفيض الطلب الكلي ومن ثم تخفيض التضخم النقدي والاتجاه بالاقتصاد القومي نحو التوازن.

وفي نطاق الفكر المالي الحديث يمكن أن نحدد عدداً من الملاحظات الهامة تتعلق بتوازن الموازنة ومن أهم تلك الملاحظات ما يلي:

- لم يعد التمسك بمبدأ التوازن السنوي للموازنة ملائماً للاتجاهات الحديثة في الفكر المالي وللدور الحديث لموازنة الدولة. فالاتجاهات الحديثة في الفكر المالي تسمح بالتضحية بالتوازن المالي للموازنة تحقيقاً لأهداف المجتمع، فالفائض أو العجز في موازنة الدولة قد يكون مقصوداً للمساهمة في معالجة التضخم أو الكساد بالرغم من أن العجز في الموازنة أو الفائض قد يكون مقصوداً إلا أن الفكر الحديث ينظر إلى حالات الفائض أو العجز على أنها حالات مؤقتة يتعين أن تختفي مع عودة الاقتصاد إلى وضع التوازن.

- إن فكرة توازن الموازنة لا يتم التغاضي عنها في الفكر الحديث بل يتعين على الحكومات أن تسعى دائماً إلى تحقيقها ليس بالضرورة سنوياً بل خلال عدد من السنوات، فالسعي من قبل الحكومات للوصول إلى توازن الموازنة يعد ضماناً ضد إساءة بعض الحكومات استخدام الأموال العامة ويمثل اتجاهاً نحو تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار.

- ويتعين ألا يفهم من ذلك أن التوازن في الموازنة العامة سوف يضمن دائماً تحقيق الاستقرار في الأسعار ومستوى تشغيل الاقتصاد القومي أو أن العجز يضمن دائماً ارتفاعاً في المستوى العام للأسعار

- إن نجاح سياسة العجز المقصود في الموازنة العامة في معالجة الكساد والبطالة في الثلاثينات من القرن العشرين لا يعني إمكانية استخدامها بنفس الفاعلية في الدول النامية- وحتى في الظروف الراهنة للدول المتقدمة. لماذا؟

- نتيجة لتدهور دور الدولة في النشاط الاقتصادي والاعتماد على الموازنة العامة للدولة كأحد الأدوات التي تسعى من خلالها لتحقيق أهداف المجتمع فقد أصبح الخروج على مبدأ التوازن السنوي للموازنة هو القاعدة العامة في ظروف التطبيق العملي في الوقت الراهن. أما التوازن السنوي فهي حالة نظرية يصعب تواجدها في الواقع العملي إلا في حالات نادرة واستثنائية كما أصبح الهدف الذي تسعى إليه غالبية حكومات الدول هو تخفيض مستوى العجز وليس تحقيق التوازن في الموازنة.

المبحث الثاني :الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة، أهم مراحل دورة الموازنة العامة، فهي تبين مدى سلامة، ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، التي تضمنتها موازنة الدولة. وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة، والتأكد من إنفاق الاعتمادات المرصودة، وذلك وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الموازنة
العامة للدولة.

ولتوضيح فكرة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، فإننا سنناقش الموضوعات التالية([4]):

1- مفهوم الرقابة.

2- أهداف الرقابة.

3- عناصر الرقابة.

4- أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

1- حسب التوقيت الزمني.

2- حسب الأجهزة.

3- حسب نوعية الرقابة.

5- أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الأردن:

1- ديوان المحاسبة.

وفيما يلي شرحاً لهذه الموضوعات.

أولاً: مفهوم الرقابة

توجد عدة تعريفات للرقابة نذكر منها ما يلي:
1- الرقابة هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ، حتى يمكن علاج نقاط الضعف، ومنع تكرار الخطأ([5]).
2- الرقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة، وتشخيص وتحليل أسباب الانحرافات الواقعة بالمطلوب، وإجراء التعديلات اللازمة([6]).
3- الرقابة هي نشاط يراد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر([7]).
4- الرقابة هي عملية يقصد بها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة- الموازنة العامة) قد تم تنفيذها حسبما هو مقرر لها، وتتضمن قياس النتائج، ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروق (الانحرافات)، وتحليل أسبابها، ووضع الحلول المناسبة لها.

ثانياً: أهداف الرقابة

تتلخص أهداف الرقابة في ما يلي:
1- التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها وفقاً لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامة)، وفي الحدود المرسومة لها. وإن الاعتمادات المالية قد أنفقت فيما خصصت من أجله، وإن الإيرادات قد تم تحصيلها حسبما هو مقرر، وإن عمليات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات قد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
2- اكتشاف الأخطاء، وحالات الانحراف في التنفيذ (عن الخطة الموضوعة)، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.
3- تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية، والحد من الإسراف، وضمان الاستغلال الأمثل للاعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية.

ثالثاً: عناصر الرقابة

لنجاح الرقابة المالية فإنه يتعين توفر عدة عناصر منها([8]):
1- دقة تقديرات الموازنة العامة، بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والإيرادات العامة بالدقة والواقعية. فإن هبوط التقديرات عن الواقع الفعلي أو المبالغة فيها من شأنه أن يجعل توازن الميزانية غير حقيقي، ومن ثم يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة نظراً لصورية النتائج وعدم دقة التقديرات.
2- تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة في شكل منهج واضح المعالم.

3- سلامة نظم الضبط الداخلي، ودقة تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. والمقصود بنظم الضبط الداخلي، هي القواعد التي بمقتضى تطبيقها يصعب ارتكاب أي خطأ أو تزوير يؤدي إلى تعرض المال العام لسوء استخدام
أو اختلاس، كما أن تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائياً إلى اكتشاف الخطأ أو التزوير أو الاختلاس إذا حدث، ويؤدي إلى تحديد المسؤولية عن كل خطأ أو سهو
أو تلاعب.
وتقوم أنظمة الرقابة (الضبط) الداخلية أساساً على عدم انفراد موظف واحد بالعمل، بل ينبغي توزيع العمل بين العاملين مع تحديد مسؤولياتهم وواجباتهم، بما يكفل الحد من سوء استخدام الأموال العامة.
4- وضع وسائل للمراقبة الجدية، وذلك بوضع حد أعلى للمبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزانة لدى أمين الصندوق، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها بمعرفة كل مسئول، أو العقود التي يمكن إبرامها، وكذلك وضع حدود عليا لمدة بقاء المال العام، حتى لا تكون ضخامة المبلغ وطول الوقت سبباً في إغراء القائمين بالعمليات المالية أو من لديه هذا المال على سوء الاستخدام أو الاختلاس.
5- إتباع نظام الجرد المفاجئ للخزائن والمستودعات.
6- وجود أنظمة ولوائح وتعليمات توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها، ومسئولية القائمين بها، وينبغي أن تتسم هذه اللوائح بالدقة والمرونة، مع العمل على تطويرها باستمرار.
7- تتبع خطوط القيام بالعمل طبقاً للخطط والبرامج الموضوعة، مع الاطمئنان على توافر الظروف والعوامل اللازمة للتنفيذ بقصد اكتشاف كل انحراف فور حدوثه قدر الإمكان، مع تحديد نوع وحجم الانحراف.
8- دراسة وتحليل الانحراف بقصد الوصول إلى المسئول، والأسباب، حتى يمكن الحكم على الكفاية في التنفيذ، وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف، بهدف منع تكراره مستقبلاً.
9- حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية والرقابية، مع تصميم البرامج التدريبية لزيادة كفاءتهم ورفع مستوى أدائهم وإحاطتهم بكل ما هو جديد في مجال أعمالهم.
10- التنسيق بين أجهزة الرقابة بحيث تتكامل فيما بينها ولا تتعارض في اختصاصاتها وأعمالها.

رابعاً: أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تقسم الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة إلى عدة أنواع، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث، وأهم هذه التقسيمات ما يلي:
1- من حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه الرقابة، تقسم الرقابة إلى رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة العامة، ورقابة لاحقة على التنفيذ.
2- من حيث الأجهزة التي تمارس الرقابة، تقسم الرقابة إلى رقابة داخلية (رقابة إدارية أو ذاتية)، ورقابة خارجية (رقابة هيئة مستقلة أو قضائية)، ورقابة سياسية.
3- من حيث نوعية الرقابة، تقسم الرقابة إلى رقابة حسابية ورقابة اقتصادية
(أو تقيمية).
وسنتناول إيضاح الأنواع المتقدم ذكرها بشيء من الإيجاز فيما يلي:
1- الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة
1- الرقابة السابقة
وهي الرقابة التي تسبق الصرف وتهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية. وتتطلب هذه الرقابة حصول الجهة الإدارية على إذن سابق بالصرف من الجهة الموكول إليها مراقبة تنفيذ الموازنة العامة حتى تتمكن من الصرف، وهي بوجه عام ذات طابع وقائي، إذ تمنع الخطأ قبل وقوعه.
وتقوم بالرقابة السابقة على الصرف إحدى الإدارات أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة الإدارية (التي تقوم بالصرف)، كإدارة التدقيق، أو المراقب المالي (في المؤسسات ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة)، كما قد تقوم بهذه الرقابة جهة خارجية، كوزارة المالية. إذ يقوم المراقبون الماليون بالإشراف على عمليات الإيراد والصرف، والتثبت من أنها تسير طبقاً للنظم المقررة، وأنها ليس فيها ما يخالف التعليمات واللوائح.
وتتخذ الرقابة السابقة عدة أشكال، فقد تشمل الإقرار السابق بصحة المعاملات المالية من الناحية القانونية، ويكون ذلك بالتوقيع على المستندات ليسمح بعدها للجهات الإدارية بعقد الالتزامات المالية، وقد تتعدى الرقابة السابقة حدود ذلك لتشمل الإقرار بأن الالتزامات (الارتباطات) في حدود الاعتمادات المقررة، وبأن المواد المشتراة قد استلمت، وبأن الأموال اللازمة لتغطية هذه التكاليف متوفرة. (ويجدر التنويه، أن الرقابة السابقة تكون عادة على النفقات العامة).
وللرقابة السابقة مزايا وعيوباً نلخصها في ما يلي:
* مزايا الرقابة السابقة
1- تقليل فرص ارتكاب المخالفات المالية أو التزوير، ومن ثم المحافظة على الأموال العامة.
2- الدقة في تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المالية.
3- تخفيف المسئولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة (فهم يسندون إلى قرارات، وموافقات أجهزة الرقابة، عند مناقشة تصرفاتهم في المستقبل).
4- تحقيق وفر في النفقات العامة، ترفض النفقات غير المشروعة.
* عيوب الرقابة السابقة

1- تأخير الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف، علاوة على عدم مرونة البعض ممن يقومون بهذه الرقابة.
2- جعل وزارة المالية ذات نفوذ كبير على جميع الوزارات والمصالح الحكومية لأنها تراقب نفقاتها وتلغي ما تراه غير مشروع منها (وهذا يخالف المفهوم الذي يرى أن وزارة المالية مساوية للوزارات الأخرى).
3- تعتبر الرقابة السابقة على الصرف رقابة شكلية (مراجعة دفاتر ومستندات، والتحقق من صحة تطبيق الأنظمة واللوائح المالية) وليست رقابة موضوعية (تتضمن مراجعة نتائج الأعمال والعائد منها).

2- الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تأتي بعد إتمام عمليات تنفيذ الموازنة العامة، وتشمل الرقابة على النفقات العامة والإيرادات العامة، وتهدف إلى اكتشاف المخالفات المالية التي وقعت، ومعاقبة مرتكبي هذه المخالفات. وهي ذات طابع رادع لأنها تؤدي إلى إيقاع العقاب بالمخالفين، فتوقع العقاب من شأنه أن يؤدي إلى احترام الأنظمة، وعدم ارتكاب المخالفات عند التنفيذ.

وتأخذ الرقابة اللاحقة بعد الصرف أشكالاً متعددة، كمراجعة الدفاتر الحسابية، ومستندات الصرف والتحصيل، والحسابات الختامية، وطريقة التصرف في أموال الدولة لكشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية. كما تقوم الرقابة بفحص مدى تطابق الصرف مع الاعتمادات المسموح بإنفاقها، وإن الصرف لم ينتج عنه أي تجاوز على الاعتمادات المخصصة دون الحصول على موافقة سابقة من الجهة المختصة، وإن الصرف قد تم بموجب مستندات متمشياً مع الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية المطبقة في البلاد. وتكون الرقابة اللاحقة إما على نطاق واسع أو على نطاق ضيق. ففي حال وجود الرقابة التي هي على نطاق واسع (شامل)، فإن جهاز الرقابة يقوم بمراجعة عدد كبير من المعاملات المالية أو معظمها. أما في الحالة الثانية، فيلجأ إلى أخذ عينات من المستندات.

ولا تقتصر الرقابة اللاحقة على مراقبة النفقات ولكنها تشمل أيضاً الإيرادات، وذلك للتأكد من أن الإيرادات قد تم تحصيلها وفقاً لأنظمة البلاد، وإن الإيرادات المحصلة قد دفعت إلى الخزانة العامة.

ويقوم بالرقابة اللاحقة ديوان المحاسبة العامة. ويعطى هذا الجهاز استقلالاً عن السلطة التنفيذية، كي يمارس رقابته بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية ويمنح رئيس الجهاز والموظفون الضمانات الكافية التي تمكنهم من القيام بأعمالهم بعيداً عن أي اضطهاد أو تعسف من السلطة التنفيذية، فهناك حماية وحصانة لهم من العزل أو النقل التعسفي.

ويمارس الرقابة اللاحقة في الأردن ديوان المحاسبة، ويقوم بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها، كما يقوم بمراقبة حسابات المؤسسات ذات الميزانيات المستقلة والملحقة بالميزانية، وحسابات الجهات الأخرى التي تأخذ إعانات من الحكومة، والشركات التي تسهم الدولة في رؤوس أموالها، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح، وكذلك الهيئات التي يكلف الديوان بمراقبة حساباتها، بناء على أمر من رئيس مجلس الوزراء.

ويرفع رئيس ديوان المراقبة العامة تقريراً سنوياً إلى مجلس الوزراء، وأخرى لوزارة المالية ورئيس مجلس النواب، يتضمن تقييماً للإدارة المالية لكل جهة (وزارة) على حدة. وللإدارة المالية بصفة عامة خلال السنة المالية واقتراحات بخصوص ما يجب القيام

به لتلافي المخالفات في المستقبل، كما يشمل أيضاً على بيان موجز عن أعمال الديوان خلال السنة المالية، (ونظراً لما لهذا الجهاز من أهمية فسنقدم عرضاً تفصيلياً له في نهاية هذا الفصل).
وللرقابة اللاحقة العديد من المزايا والعيوب نلخصها في ما يلي:
* مزايا الرقابة اللاحقة
1- لا تعيق هذه الرقابة تنفيذ الأعمال، ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تتفادى إحدى عيوب الرقابة السابقة).
2- تؤدي إلى توخي موظفي السلطة التنفيذية الدقة والأمانة طالما أنهم يعلمون مقدماً أن هناك رقابة لاحقة (على الصرف).
3- تكون ملاحظات جهاز الرقابة على أساس من الواقع، لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية، وفي وقت تكون قد اتضحت جميع وقائعها.
4- يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العمليات المالية، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الموازنة العامة، كموازنة الأداء، وموازنة البرامج (التخطيط والبرمجة)، بصورة تساعد في ترشيد الإنفاق العام (وذلك لأن الرقابة تأتي بعد تنفيذ الأعمال، وتعطي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة للقيام بذلك).
* عيوب الرقابة اللاحقة
1- لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية، لأن هذه الرقابة تتم بعد الصرف، بعد أن تكون المخالفات والأخطاء المالية قد ارتكبت بالفعل.
2- قد يتأخر اكتشاف الأخطاء بعد فترة طويلة أحياناً من وقوعها، مما يقلل من فاعليتها، (ولا سيما إذا انتقل المخالفون من مناصبهم أو تركوا العمل في الأجهزة الحكومية، أو انتهى عقد الشركة الأجنبية وسافر موظفوها).
3- تعتبر الرقابة اللاحقة تكراراً في عملياتها للرقابة السابقة، ولذا ينظر إليها بأنها إضاعة للوقت والجهد في حالة ممارستها على نطاق واسع وليس على نطاق ضيق (طريقة العينات).
وتجدر الإشارة، إلى أنه على الرغم من وجود مزايا وعيوب لكل نوع من نوعي الرقابة السابقة واللاحقة، إلا أن هذين النوعين ضروريان من الناحية الواقعية، لأجل المحافظة على أموال الدولة، ويعتبران مكملين لبعضهما بعضاً.
2- الأجهزة التي تقوم بالرقابة
تنقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الأجهزة التي تقوم بها، إلى رقابة إدارية (ورقابة داخلية)، ورقابة سياسية، ورقابة خارجية.
ونقدم فيما يلي توضيحاً لكل منها:
1- الرقابة الإدارية (أو الذاتية أو الداخلية)
الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها أو على بعضها بعضاً. ويتولى هذه الرقابة الوزراء ومدراء المصالح (ومن يقوم مقامهم في كل وزارة أو مصلحة حكومية) فيمارسون الرقابة على مرؤوسيهم، ولاسيما الموظفين الذين يقومون بأعمال جباية الإيرادات وصرف النفقات، كما تتولى وزارة المالية عن طريق المراقبون الماليون ممارسة رقابة سابقة على نفقات الوزارات والمصالح الحكومية.

ويخول التنظيم الإداري رئيس المنظمة (الوزير، أو مدير المديرية، أو المدير الإداري) صلاحية ممارسة الرقابة على أعمال موظفيه، والاطلاع على جميع ما يقومون به من أعمال، وتشمل الرقابة النواحي المالية (وشؤون الموظفين، والمجالات الأخرى التي تدخل ضمن نطاق عمل المنظمة). ولأجل ضمان حسن تنفيذ الموازنة العامة فإن الوزير، ومدير عام الدائرة، ومدير الإدارة، ورئيس القسم، يعتبرون مسئولين عن تنفيذ الموازنة العامة ضمن الصلاحيات المفوضة لهم.

ويساعد سجل مراقبة الاعتمادات في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات في الموازنة العامة، والحد من تجاوز الاعتمادات عند الإنفاق إذ تقيد في هذا السجل الاعتمادات المخصصة للمنظمة (وأية تغيرات قد تطرأ عليها أثناء السنة المالية)، ويكون القيد فيه على أساس الفصل والباب والبند. وقبل عقد أية نفقة أو الارتباط بأية التزامات مالية فإن الرئيس الإداري يقوم بالاستفسار من الموظف الذي يعهد إليه هذا السجل، ويكون الاستفسار عن توفر الاعتمادات لغرض الإنفاق، وتعطى هذه المعلومات للرئيس الإداري على شكل إقرار كتابي، ويحق لهذا الموظف أن يمتنع عن تقدير هذا الإقرار، إذا كان البند لا تتوفر فيه المبالغ الكافية لتلك النفقة، أو إذا كان الإقرار من شأنه أن يؤدي إلى مخالفة نظام الموازنة العامة.

وإلى جانب الرقابة السابق ذكرها، فإن وزارة المالية تمارس رقابة سابقة أيضاً على الوزارات والمصالح الأخرى، وتتم بواسطة موظفين تابعين لها، يعطون صلاحيات التوقيع والموافقة على الإنفاق، ويطلق عليهم اسم المراقبين الماليين.

وتكون الرقابة الإدارية أحياناً على شكل رقابة لاحقة على الصرف، فهي تمارس بعد أن تكون عملية الصرف قد تمت. ومن الأمثلة على ذلك: الرقابة على الحسابات وتتلخص في إعداد حسابات شهرية، وربع سنوية، وسنوية. ويقوم بها المدير المالي لأغراض التأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو الدائرة، ويرسلها إلى الجهات المختصة في وزارة المالية. كما تشمل الرقابة على الصناديق والمخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية. ويجدر التنويه أن الرقابة الإدارية اللاحقة على الصرف تعتبر قليلة الفعالية والأثر، فهي تأتي بعد وقوع المخالفة، وتقتصر على توقيع الجزاء
على مرتكبي المخالفات، وذلك يعكس الرقابة الإدارية السابقة التي تمنع المخالفات
قبل حدوثها.

على الرغم من أهمية الرقابة الإدارية إلا أنها تعتبر غير كافية للمحافظة على الأموال العامة، وللتأكد من حسن التصرف فيها، ويرجع سبب ذلك لأنها رقابة من السلطة التنفيذية على نفسها (أي رقابة ذاتية)، وتحدث في بعض الدول أحياناً حالات من الفساد والانحراف المالي، ولذا كان لا بد من وجود أنواع أخرى من الرقابة بجانب الرقابة الإدارية، بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية كالرقابة السياسية، والرقابة الخارجية عن طريق هيئة مستقلة.

2- الرقابة السياسية

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط بها إصدار التشريعات والأنظمة، كالمجالس التشريعية، وتقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العامة إذ تناقش الموازنة فيها قبل البدء بتنفيذها (وتعتبر هذه المناقشة رقابة سياسية سابقة)، كما تمارس هذه الأجهزة رقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ. أما الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ الموازنة العامة فتكون عند طلب نقل

الاعتمادات من فصل إلى فصل آخر، أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية، إذ يطلب من الجهة تقديم المبررات لتلك الطلبات، وبذلك يفسح المجال أمام السلطة التشريعية للإطلاع على تنفيذ الموازنة العامة، ومناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهات الحكومية. أما الرقابة السياسية اللاحقة بعد التنفيذ فتمارس عند مناقشة الحساب الختامي والموافقة عليه.

وتعتبر الرقابة السياسية بوجه عام رقابة ضعيفة وغير فعالة، وذلك لعدم وجود أعداد كافية من المختصين للقيام بها (لدى السلطة التشريعية)، ولعدم توفر الوقت والخبرة اللازمة لممارستها، ولأنها لم تتم في فترات زمنية متباعدة ولهذا توصف الرقابة السياسية بأنها رقابة شكلية. ولزيادة فعالية الرقابة السياسية أصبحت بعض الدول تختار أعضاء اللجنة المالية في السلطة التشريعية من ذوي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية، وأصبح يعهد إلى هذه اللجنة مهمة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، وفحص الحساب الختامي قبل الموافقة عليه.

3- الرقابة الخارجية

وهي الرقابة التي تتم عن طريق هيئة مستقلة، وتمارس في الأردن بواسطة ديوان المحاسبة (وسنوضح دور الديوان بالتفصيل في القسم الأخير من هذا الفصل).

3- الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية

1- الرقابة الحسابية

يقصد بالرقابة الحسابية، الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات. وهي تركز على سلامة الإجراءات، وصحة مستندات([9]) عمليات التحصيل والصرف (دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الاقتصادي المتحصل من الإيرادات) وإن المبالغ المحصلة قد وردت بالكامل إلى الخزانة العامة (البنك المركزي)، وإن المصروفات قد تمت وفق بنود الموازنة العامة المعتمدة، وإنها صرفت في الأغراض المخصصة لها، وللأشخاص

(أو الجهات) المستحقين لها، ومعتمدة ممن له سلطة الاعتماد، وإن العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. ويجدر التنويه أن الرقابة الحسابية تعتبر رقابة تقليدية (قديمة)، وهي مطبقة في معظم دول العالم، وتتلاءم مع الموازنة العامة التقليدية (موازنة البنود).

2- الرقابة الاقتصادية([10])

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي (المذكور سابقاً) ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج، ومعرفة تكلفتها وما قد صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل، وأنه يتم في المواعيد المحددة ويحقق النتائج المستهدفة، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي. وتعتبر الرقابة الاقتصادية من الأساليب الحديثة التي طبقت على نطاق ضيق قبيل الحرب العالمية الثانية، وتوسعت الدول في تطبيقها على نطاق أوسع بعد تلك الحرب، وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وازدياد حجم المشاريع العامة (من زراعية، وصناعية.. ونحو ذلك)، وكبر حجم الموازنة العامة، وقد أدى ذلك إلى إعادة النظر في الرقابة الحسابية واعتبارها غير كافية ولا تلبي الحاجة، ولاسيما حاجة المشاريع العامة.

ويجدر التنويه أن تطبيق الرقابة الاقتصادية يتطلب تطوير أسلوب تبويب الموازنة العامة، من موازنة تقليدية (موازنة بنود) إلى موازنة برامج وأداء، حيث تترجم الأعمال والمشاريع الحكومية

إلى وحدات أداء محددة، توضع لها تكاليف نمطية وتبين الرقابة الاقتصادية مدى كفاءة أجهزة الاقتصاد العام في أدائها لمهامها، وذلك بمقارنة التكاليف النمطية (لوحدات الأداء) مع التكاليف الفعلية لها، وتحليل الفروق بينها، وتقييم النتائج النهائية. (ومن المفيد هنا أن الرقابة الاقتصادية مطبقة حالياً في عدد قليل من الدول المتقدمة والنامية، وإن معظم دول العالم لم تطبق هذا النوع من الرقابة وإنما تطبق
الرقابة الحسابية).

خامساً: ديوان المحاسبة الأردني

لقد مر تأسيس ديوان المحاسبة في الأردن بثلاثة مراحل ارتبطت بشكل وثيق بتطور الظروف السياسية والاقتصادية والتشريعية في المملكة:
المرحلة الأولى: وتعود إلى شهر كانون ثاني عام 1928 حينما تم إنشاء فرع في شرق الأردن سمي بدائرة "مراجعة الحسابات" وذلك من أجل التدقيق في الحسابات المالية في الإمارة. وفي أواخر عام 1930 تم استبدال هذا الفرع بمسمى آخر هو "دائرة تدقيق الحسابات" وذلك بموجب القرار الوزاري المنشور في الجريدة الرسمية رقم (271) تاريخ 9/8/1930.
المرحلة الثانية: وتعود إلى عام 1931 حينما صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً إلى المادة (19) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن. وكانت مهمة هذا الدائرة فحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات، بما في ذلك الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة. ومع أن هذا القانون قد حدد ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، إلا أن هذا الارتباط لم يكتب له الاستمرار، فقد تم فك ارتباط تلك الدائرة من رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية عام 1939، وفي عام 1942 أعيد فك الارتباط كما كان عليه في عام 1931 وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء واستمر هذا الارتباط حتى عام 1949 حينما تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وربطها ثانية مع وزارة المالية والاقتصاد، وبقي الارتباط على هذا الحال حتى عام 1952، واستمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.
المرحلة الثالثة: مع صدور الدستور الأردني بتاريخ 8/1/1952، تكون المرحلة الثالثة لتأسيس ديوان المحاسبة بصفته الدستورية قد دخلت حيز التنفيذ. حيث نصت المادة (119) من الدستور "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"، وفي ضوء هذه المادة الدستورية، فقد صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 في عدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 16/4/1952 وعمل بهذا القانون بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة. وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي وأهدافها ،ونطاقها، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها.
واكب ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم عام 2002 إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة.
جاء هذا التعديل بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002. ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة حيث شملت التعديلات التي جاء بها هذا القانون المؤقت عدة نواحي من أبرزها:

1- تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك، حيث كانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (5000) دينار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.

2- إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأمور المالية.

3- إضافة رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.

4- اتساع نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان، فقد أضيفت إلى مظلة الديوان الرقابية المؤسسات العامة.

5- كما تم بموجب التعديل المشار إليه إعطاء الحق للديوان الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية.

6- تم إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حالة امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدققي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على استيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.

مهام وصلاحيات الديوان ونطاق رقابته

في ضوء قانون الديوان رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته يمكن استعراض مهام وصلاحيات الديوان ونطاق رقابة على النحو التالي:

مهام الديوان

1- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها وحسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات.
2- تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الخاضعة لرقابته.
3- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة.
4- التأكد من سلامة تطبيقات التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
5- التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
6- تقديم تقرير سنوي عن الحساب الخاص بكل سنة مالية إلى مجلس النواب يتضمن آراءه وملحوظاته ويبين المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

صلاحيات الديوان

في سبيل القيام بمهامه المشار إليها يملك الديوان الصلاحيات التالية:
1- التدقيق في الحسابات وبجرد النقد والطوابع والوثائق والمستندات ذات القيمة المالية إضافة إلى جرد اللوازم في أية دائرة.
2- تدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق لازمة لتحقيق قناعة كاملة بدقتها، والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها سواء ما يتعلق منها بالإيرادات أو النفقات كما وله حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكول إليهم أمر هذه الحسابات ومراسلتهم.
3- التدقيق بصورة يتأكد منها بأن الحسابات جارية وفقاً للأصول الصحيحة وإن التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب كافية وفعالة، وله أن يوجه النظر لأي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، وأن يتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة، وأن يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ وأن يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات لتحقيق أغراض القوانين المالية.
4- الاطلاع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء كانوا ماليين أو إداريين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر مما له مساس بأعمال دائرته.
5- لرئيس ديوان المحاسبة أن يستعين بمستشارين وخبراء واختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية.
نطاق عمل ديوان المحاسبة
يشمل نطاق عمل الديوان الجهات التالية:

1- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.
2- المجالس البلدية والقروية ومجالس الخدمات المشتركة.
3- أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها.

المبحث الثالث :تدقيق الحسابات الحكومية

مفهوم الرقابة المالية

يمكن التعرف على مفهوم الرقابة المالية من خلال ما تقوم به تلك الجهات الرقابية من مهام، منها:

1- التحقق من صحة العمليات المالية.

2- فحص السجلات والدفاتر.

3- تناول كافة التصرفات المالية بالفحص والمراجعة كانت صغيرة أم كبيرة ومن كافة النواحي.

4- أساس العمل يعتمد على مرجعيات قانونية وفنية.

مفهوم تدقيق الحسابات الحكومية

عملية فحص ومراجعة للعمليات المالية التي تم أو سيتم إثباتها في الدفاتر والسجلات والتأكد من صحة ودقة البيانات والتقارير المالية الناتجة عنها.
ويمكن وصف التدقيق بأنه عملية منظمة لفحص أدلة الإثبات لإنشاء العمليات المالية ومراجعتها والتحقق من تسجيلها وترحيلها وفقاً للقواعد والأسس والتشريعات ذات العلاقة.
الفرق بين التدقيق والرقابة

الفروقات	الرقابة	التدقيق
بيئة العمل	متسع	مخصص
تقييم المخاطر	مرتفع	محصورة
المعلومات والاتصال	حجم المعلومات كبير والاتصال واسع ومرتبط بأعلى مستوى إداري	حجم المعلومات محصور والاتصال حسب التسلسل الوظيفي
الأنشطة	1- متعددة 2- قبل- خلال- بعد 3- تشمل جميع العمليات المالية والحسابات المتعلقة بها 4- تناط بالرقابة إعداد تقارير	1- محددة 2- خلال- بعد 3- تشمل العمليات المالية التي تخص حساب محدد 4- لا يستوجب تقديم تقارير إلا عند الحاجة
المرجعيات القانونية والفنية	متعددة	محدودة

القواسم المشتركة بين الرقابة والتدقيق

1- مراقبة تنفيذ بنود الموازنة العامة للدولة.
2- تهدف إلى منع حدوث اختلاس أو ضياع للمال العام.
3- المراقبة على المال العام.

تعريف بالمصطلحات المالية والمحاسبية والحكومية

1- الأموال العامة: هي الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لأي دائرة أو مؤسسة.
2- الأموال المنقولة: النقد الموجود في الصندوق أو في البنك.
3- الأموال غير المنقولة: ممتلكات الدائرة أو المؤسسة من موجودات ثابتة أو مستهلكة أو مشاريع.
4- الدائرة: وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة أو سلطة أو هيئة عامة.
5- الدائرة ذات الاستقلال المالي والإداري: هي الدائرة التي لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة.
6- الإيرادات: الضرائب والرسوم والعوائد والأرباح والفوائض والمساعدات.
7- حساب الإيرادات العامة: حساب الحكومة لدى البنك المركزي الذي تودع فيه الإيرادات.
8- حساب الخزينة العام: حساب الحكومة لدى البنك المركزي الذي تودع فيه الإيرادات وتصرف منه النفقات.
9- النفقات: المبالغ المخصصة لقاء الالتزامات المتحققة.
10- السلف: مبالغ تصرف مقدماً لغاية محددة.
11- الأمانات: مبالغ تقبض كودائع لحساب مستحقيها.
12- الموظف المالي: كل موظف مكلف رسمياً باستلام الأموال العامة أو حفظها أو إنفاقها أو مراقبتها أو تنظيم المستندات المالية المتعلقة بها أو إجراء القيود المحاسبية لإثباتها (تنظيم- ترحيل- ترصيد- مطابقة- تدقيق) أو إعداد التقارير المالية المتعلقة بها أو إدارتها أو القيام بعمليات التخطيط المالي لها.
13- السنة المالية: المدة من أول كانون ثاني من كل سنة حتى الحادي والثلاثون من كانون الأول لنفس السنة.
14- الأمر المالي الخاص: الإذن الصادر عن رئيس الوزراء بالإنفاق من مخصصات جلالة الملك والأسرة المالكة.
15- الأمر المالي العام: الإذن الصادر عن وزير المالية بالإنفاق من مخصصات النفقات الجارية.
16- المركز النقدي: بيان بالوضع النقدي للحكومة في نهاية السنة المالية ويشمل جانب الموجودات (ما تمتلكه الدائرة + حقوقها لدى الغير) وجانب المطلوبات (الالتزامات وحقوق الغير).
17- الدين الحكومي: أي قروض تعاقدت عليه الدائرة أو كفلتها الحكومة من أي شخص طبيعي أو معنوي داخلي أو خارجي.

مراحل إثبات العمليات المالية

1- تحليل أطراف العملية المالية وتنظيم المستندات اللازمة لطبيعة العملية المالية.
2- تسجيل العملية المالية في الدفاتر المحاسبية المعتمدة.
3- ترحيل تصنيفات أطراف العمليات المالية إلى الدفاتر المساعدة.
4- ترصيد الدفاتر الرئيسية والمساعدة.
5- المطابقة الدفترية للأرصدة في الدفاتر.
6- المقابلة مع البنك.
7- إعداد التقارير.

أسس وقواعد التدقيق

مرجعيات قانونية وتشمل مجموعة التشريعات المالية ومنها:

1- قانون الموازنة العامة.

p مراقبة المخصصات.

p تصنيف الحسابات.

2- النظام المالي رقم 3 لسنة 1994 وتعديلاته.

3- نظام الكفالات المالية رقم 9 لسنة 2003 والتعليمات الصادرة بموجبه.

جدول زمني بإجراءات إعداد الموازنة العامة في الأردن

التاريخ	الإجراء	الجهة المسؤولة
نهاية كانون الثاني	الطلب من الوزارات والدوائر الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة سنوياً بخلاصة حول سياسات وأولويات موازناتها خلال المدى المتوسط متضمنة كافة أنشطتها الجارية وخاصة المتعلقة بالموارد البشرية والنفقات التشغيلية بالإضافة إلى مشاريعها الرأسمالية وبيان مدى أهميتها والنتائج المتوخاة من تنفيذها.	دائرة الموازنة العامة
نهاية شباط	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بخلاصات الأولويات والسياسات.	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية
منتصف آذار	إعداد ورقة شاملة سنوياً تتضمن أولويات وسياسات الحكومة للموازنة العامة خلال المدى المتوسط ورفعها إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية دائرة الموازنة العامة
نهاية آذار	مناقشة ورقة الأولويات والسياسات وإقرارها بعد إجراء التعديلات المطلوبة عليها.	مجلس الوزراء

التاريخ	الإجراء	الجهة المسؤولة
بداية آيار	إعداد ورقة حول الإطار العام للموازنة العامة للمدى المتوسط متضمناً المؤشرات الاقتصادية الرئيسية الكلية للوضع الحالي والتوقعات المستقبلية للمدى المتوسط وكذلك تقديراً للنفقات العامة بشقيها الجارية والرأسمالية والإيرادات العامة بجانبيها الإيرادات المحلية والمنح الخارجية وبالتالي عجز الموازنة سواء بعد المنح الخارجية أو قبلها بالأرقام المطلقة أو كنسبة من الناتج ورفعها إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية دائرة الموازنة العامة
5-أيار	مناقشة الإطار العام للموازنة العامة للمدى المتوسط وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة.	مجلس الوزراء
منتصف آيار	الطلب من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية تزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازناتها للمدى المتوسط.	دائرة الموازنة العامة
منتصف تموز	قيام الوزارات والدوائر الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازناتها للمدى المتوسط.	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية
منتصف آب	الانتهاء من دراسة مشروعات موازنات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وإعداد إطار إنفاق متوسط المدى للوزارات والدوائر الحكومية وإطار متوسط المدى لموازنات الوحدات الحكومية	دائرة الموازنة العامة
نهاية آب	إعداد بلاغ الموازنة العامة متضمناً تحديد السقف الكلي للإنفاق العام والسقوف الجزئية لنفقات الوزارات والدوائر الحكومية على ضوء الإطار العام المحدث للموازنة متوسط المدى وإطار النفقات متوسط المدى.	وزارة المالية دائرة الموازنة العامة

التاريخ	الإجراء	الجهة المسؤولة
مطلع أيلول	إصدار بلاغ الموازنة العامة بعد إقراره.	مجلس الوزراء
20-أيلول	قيام الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتزويد دائرة الموازنة العامة بمشروعات موازناتها للمدى المتوسط في ضوء بلاغ الموازنة.	كافة الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية
منتصف تشرين الأول	إعداد الملامح والأبعاد الرئيسية لمشروع قانون الموازنة العامة وعرضه على المجلس الاستشاري للموازنة لمناقشته وإجراء أي تعديلات عليه	دائرة الموازنة العامة المجلس الاستشاري للموازنة العامة
20-تشرين الأول	تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره بعد إجراء التعديلات المطلوبة.	دائرة الموازنة العامة مجلس الوزراء
نهاية تشرين الأول	تقديم مشروع القانون إلى مجلس الأمة.	مجلس الوزراء
نهاية كانون الأول	مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره تمهيداً لصدور الإرادة الملكية السامية بالمصادقة عليه.	مجلس الأمة

الجانب التطبيقي

دراسة حول الإنفاق العام للوزارات والدوائر الحكومية
والوحدات الحكومية المستقلة مالياً وإدارياً للفترة 2001-2012

المقدمة

تنص النظرية الاقتصادية على توفر العديد من الشروط ليستطيع الإنفاق من خلالها التأثير على النمو والتي لا تتوفر في بيئة الاقتصاد الأردني الآن مثل تدني معدلات التضخم وانخفاض أسعار الفائدة. غير أن تسريع النمو الاقتصادي يحتاج إلى سياسات أكثر تأثيراً من الإنفاق العام تتمثل بشكل كبير بالعودة بالمالية العامة نحو التوازن والمحافظة على الاستقرار النقدي من خلال استدامة استقرار سعر الصرف وحفز بيئة الاستثمار. فالأولوية في النظرية الاقتصادية لدولة مثل الأردن تعاني من ضعف الحيز المالي وارتفاع أسعار الفائدة تتمثل بضبط النفقات الجارية والمتمثلة بالأنفاق الاستهلاكي والتركيز على الأنفاق الرأسمالي والعمل على رفعه خلال السنوات القادمة بنسب مختلفة لدفع نسبة النمو الاقتصادي.

إلا أن النفقات العامة تعتبر عاملاً مهماً في تحفيز الطلب الكلي، وهي أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية التي تقوم الدول عادة باستخدامها للتأثير على وتيرة النمو الاقتصادي. كما ويعكس تطور الإنفاق العام بمختلف بنوده تطوّر مسؤولية الدولة

في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وما توفره من شروط صحية للتنمية الاقتصادية

والعدالة الاجتماعية.

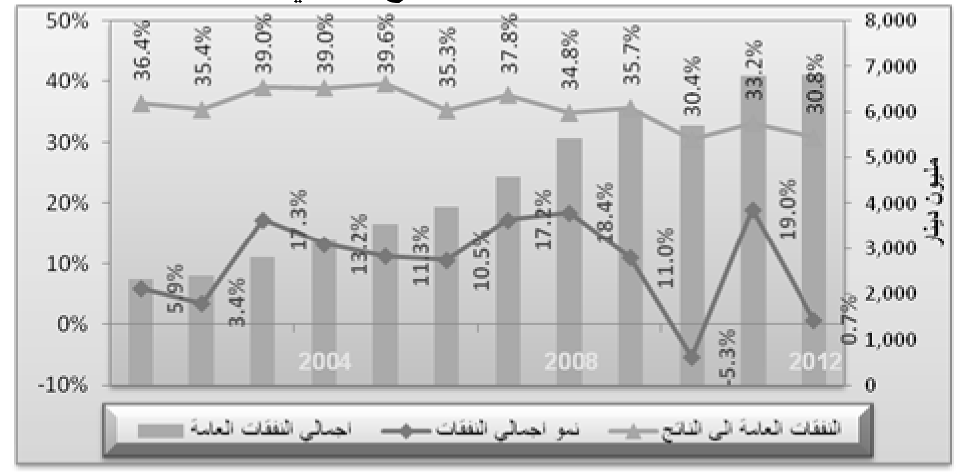
خلال السنوات الماضية شهد الإنفاق العام في الأردن تزايداً ملحوظاً ، وتعود هذه الزيادة في الإنفاق الحكومي إلى عدة أسباب أهمها تزايد النفقات الحكومية على الدفاع والأمن والتربية، والصحة، والنفقات الرأسمالية على المشاريع الحكومية المختلفة، بالإضافة إلى تزايد دور الحكومة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي مع تزايد عدد السكان، والذي ترتب عليه تطور وتنوع واسع في الخدمات الحكومية المختلفة بالإضافة إلى زيادة في عدد المؤسسات والدوائر الحكومية المتخصصة وخاصة المؤسسات المستقلة.

أولاً: الإنفاق العام للوزارات والدوائر الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة

ارتفع إجمالي النفقات العامة من (2.7) مليار دينار خلال الفترة 2001-2004 إلى ما قيمته (6.3) مليار دينار خلال الفترة 2001-2012، نتيجة لنمو كل من النفقات الجارية بنسبه 10.3% والنفقات الرأسمالية بنسبه 12% أي بزيادة بلغت بالمتوسط 10.2% خلال فترة الدراسة أو ما نسبته 35.6% من متوسط الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة]ملحق: جدول (1)[. حيث شكلت النفقات الجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط ما نسبته 28.7% والنفقات الرأسمالية ما نسبته 6.9%.

رسم بياني(1)

مؤشرات نمو النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي للفترة 2001-2012



مصدر البيانات : نشرة مالية الحكومة

يظهر من الرسم البياني أعلاه أن إجمالي النفقات بدأت بالارتفاع بشكل كبير خلال الفترة 2001 – 2012.

1- النفقات الجارية

- خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 78.4% من إجمالـــي النفقـــات، أو ما نسبته 29.3% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 2.1 مليار دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 6.6%، وهي الفترة التي سبقت الانتهاء من برنامج التصحيح الاقتصادي.
- خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 81.5% من إجمالي النفقات، أو ما نسبته 30.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 3.6 مليار دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 17.3% وهي الفترة التي أعقبت الانتهاء مباشرة من برنامج التصحيح الاقتصادي.
- خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 82.3% من إجمالي النفقات، أو ما نسبته 26.7% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة وبقيمة بلغت

بالمتوسط حوالي 5.2 مليار دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 7.2% وهي الفترة التي ترافقت مع تراجع وتيرة النمو الاقتصادي.
يلاحظ مما سبق أن نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات قد ارتفقت بعد أن تخرج الأردن من برنامج التصحيح الاقتصادي من 78.4% خلال الفترة 2001-2004 إلى 82.4% خلال الفترة 2009-2012.
وفيما يلي تحليلاً لأبرز مؤشرات النفقات الجارية حسب التصنيف الاقتصادي.
* تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)
p خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت نفقات تعويضات العاملين ما نسبته بالمتوسط 20.7% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي وبمعدل نمو متوسط بلغ 5.4% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 430.7 مليون دينار.
p خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت نفقات تعويضات العاملين ما نسبته بالمتوسط 17.0% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 5.1% من الناتج المحلي الإجمالي وبمعدل نمو متوسط بلغ 13.6% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 605 مليون دينار.
p خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت نفقات تعويضات العاملين ما نسبته بالمتوسط18.0% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي وبمعدل نمو متوسط بلغ 8.3% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 941.8 مليون دينار.
يظهر من التحليل أعلاه أن نسبة الرواتب والأجور إلى النفقات الجارية انخفضت من 20.7% خلال الفترة 2001-2004 إلى ما نسبته 18% خلال الفترة 2009-2012، وانخفضت نسبه الرواتب إلى الناتج المحلي الإجمالي من 6.1% خلال الفترة 2001-2004 إلى 5.3% خلال الفترة 2009-2012، ويمكن أن يعزى ذلك لسياسات الحكومة المتتالية التي عملت على تجميد التوظيف في القطاع العام باستثناء بعض الوزارات الرئيسية.
مخصصات الجهاز العسكري
p خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت نفقات مخصصات الجهاز العسكري ما نسبته بالمتوسط 28.6% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 8.4% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 5.5%، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 597.7 مليون دينار.
p خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت نفقات مخصصات الجهاز العسكري ما نسبته بالمتوسط 28.2% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 8.5% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 23.6%، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (1.027) مليار دينار.
p خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت نفقات مخصصات الجهاز العسكري ما نسبته بالمتوسط 34.1% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 9.1% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 7.0%، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (1.8) مليار دينار.
يلاحظ أن نسبه مخصصات الجهاز العسكري إلى النفقات الجارية قد ارتفعت بالمتوسط لتصل إلى 34.1% خلال الفترة 2009-2012 مقارنة مع ما نسبته 28.2% خلال الفترة 2005-2008. في المقابل فقد ارتفعت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي من 8.4% إلى 9.1% خلال الفترة 2001-2005 و 2009-2012 على التوالي.
مخصصات الإعانات والدعم

p خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت نفقات مخصصات الإعانات والدعم ما نسبته بالمتوسط 6.6% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 1.9% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 18.5% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 140.0 مليون دينار

p خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت نفقات مخصصات الإعانات والدعم ما نسبته بالمتوسط 8.4% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 18.5% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 292.0 مليون دينار.

p خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت نفقات مخصصات الإعانات والدعم ما نسبته بالمتوسط 5.8% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 1.6% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 31.5% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 314.4 مليون دينار.

يتبين من التحليل أعلاه أن نسبة الدعم والإعانات (الموجه إلى المحروقات والسلع والمؤسسات والمساعدات الاجتماعية متضمنة شبكه الأمان الاجتماعي) إلى النفقات الجارية قد تراجعت من ما نسبته 8.4% خلال الفترة 2005-2008 إلى 5.8% خلال الفترة 2009-2012، وجاء ذلك بعد قرار الحكومة برفع الدعم عن المشتقات النفطية ثم العودة عن القرار خلال عام 2011، بالإضافة على تعديل أسس الدعم للمواد التموينية.

المنافع الاجتماعية

p خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت نفقات المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات) ما نسبته بالمتوسط 16.6% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 4.9% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 13.4 % وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 349.1 مليون دينار.

p خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت نفقات المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات) ما نسبته بالمتوسط 20.6% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 6.2% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 20.4 % وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (730.1) مليون دينار.

p خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت نفقات المنافع الاجتماعية (التقاعد والتعويضات) ما نسبته بالمتوسط 19.9% من إجمالي النفقات الجارية أو ما نسبته 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي وبمتوسط معدل نمو وصل إلى 5.3% وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (1.037) مليار دينار.

يتبين من التطورات أعلاه أن نسبة المنافع الاجتماعية(والتي تشكل الرواتب التقاعدية الجزء الأكبر منها) إلى النفقات الجارية انخفضت نسبه إلى الناتج المحلي الإجمالي من 6.3% خلال الفترة 2005- 2008 إلى 5.3% للفترة 2009-2012، ويمكن أن يعزى التراجع في الرواتب التقاعدية إلى عدم تفعيل نظام التقاعد وإحالة المستحقين من الموظفين الحاليين إلى التقاعد.

2- النفقات الرأسمالية

يشكل الإنفاق الرأسمالي ما نسبته بالمتوسط 19.3% من إجمالي الإنفاق العام والذي يعتبر أكثر فعالية من النفقات الجارية في دفع وتيرة النمو الاقتصادي إلا إنها شهدت معدلات نمو متذبذبة.

p خلال الفترة من 2001- 2004: شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 21.6% من إجمالي النفقات، أو ما نسبته 8.1% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة، بقيمة بلغت

بالمتوسط حوالي (587.2) مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 24.4%، وهي الفترة التي سبقت الانتهاء من برنامج التصحيح الاقتصادي.

p خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 18.5% من إجمالــي النفقــات، أو ما نسبته 6.8% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (807) مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 6.1%، وهي الفترة التي تلت الانتهاء من برنامج التصحيح الاقتصادي.

p خلال الفترة من 2009- 2012 : شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 17.8% من إجمالــي النفقــات، أو ما نسبته 5.8% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (1113.9) مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 5.4%، وهي الفترة التي ترافقت الأزمة المالية العالمية والربيع العربي.

يتبين من التحليل أعلاه تراجع الإنفاق الرأسمالي مقابل ارتفاع النفقات الجارية من 20.1% خلال الفترة 2001-2008 إلى 17.7% للفترة 2009-2012، وترتيباً على ذلك انخفضت نسبة النفقات الرأسمالية من 7.5% قياسا بالناتج المحلي الإجمالي إلى 5.8%، لنفس الفترة ويلاحظ ارتفاع نسبه النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات بنفس النسبة أي أن ارتفاع الإنفاق الجاري جاء على حساب الإنفاق الرأسمالي و يعـود السبب إلى:

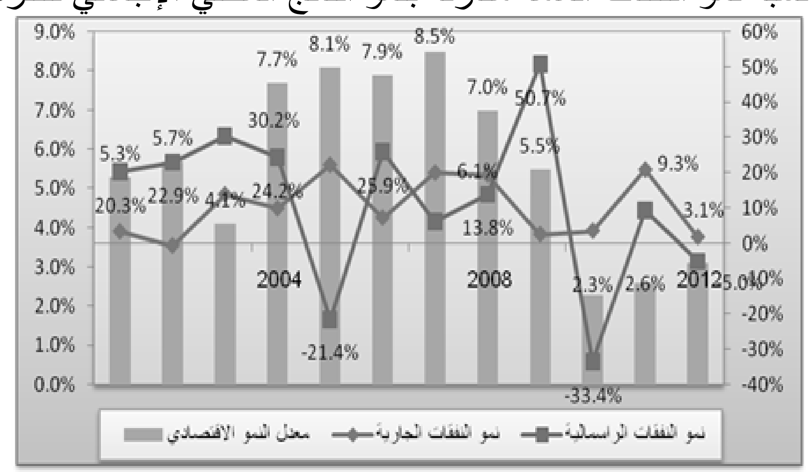
· تراجع في حجم المساعدات الخارجية خاصة وان الإنفاق الرأسمالي مرتبط بتدفق المساعدات الخارجية.

· السياسة المالية التي اعتمدت باحتساب النفقات الرأسمالية كمتبق بعد احتساب النفقات الجارية من العجز المالي.

3- علاقة الإنفاق العام مع النمو الاقتصادي

رسم بياني (2)

نسبة نمو النفقات العامة مقارنة بنمو الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2001-2012



مصدر البيانات نشرة مالية الحكومة

على الرغم من استقرار معدلات الإنفاق العام نسبياً خلال الفترة بين

2001-2004 و2005-2008 إلا أن معدلات النمو الاقتصادي كانت خلال الفترة الأولى اقل منها في الفترة الثانية، ولكن مع تراجع معدلات الإنفاق في الفترة

2009-2012 تراجعت معدلات النمو الاقتصادي، مما يعني أن هنالك العديد من الشروط غير المتوفرة الآن في الاقتصاد الأردني ليستطيع الإنفاق من خلالها التأثير على النمو والتي أبرزها تدني معدلات التضخم وانخفاض أسعار الفائدة.

ثانياً: عجز الموازنة العامة

انعكست التطورات في جانب الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفتـــرة 2001-2012 على عجز هيكلي بمختلف مقايسة قبل وبعد المساعدات وعلى النحو التالي:

رسم بياني رقم (3)


تطورات عجز الموازنة العامة للفترة 2001-2012



مصدر البيانات نشرة مالية الحكومة أعداد مختلفة.

2001-2004 p: بلغت نسبة عجز الموازنة العامة بعد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 3.3% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 4.3%

بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 229 مليون دينار. في حين بلغت نسبة عجز الموازنة العامة قبل المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 12.3%

وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 17.3% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 884.3 مليون دينار.

2005-2008 p: بلغت نسبة عجز الموازنة العامة بعد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 4.1% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 25.2% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 468.3 مليون دينار. في حين بلغت نسبة عجز الموازنة العامة قبل المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 8.1% وبمعدل

نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 2.4% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 935.0 مليون دينار.

2009-2012 p : بلغت نسبة عجز الموازنة العامة بعد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 6.5% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 80.6% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 1242.4 مليون دينار . في حين بلغت نسبة عجز الموازنة العامة قبل المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 10.0% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 26.4% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 1947.5 مليون دينار.

يلاحظ أن العجز المالي شهد ارتفاع استثنائي خلال الفترة 2009-2012 بسبب الأوضاع الاقتصادية السائدة في المنطقة وتداعيات التراجع في الاقتصاد العالمي على الاقتصاد المحلي

بالإضافة إلى مجموعة من العوامل التي أدت إلى ارتفاع العجز في الموازنة العامة الأردنية وهي ما يلي:

1- ارتفاع النفقات العامة وخاصة الزيادة في نفقات بنود الرواتب والأجور والعلاوات الناتج عن هيكلة رواتب موظفي القطاع العام.

2- ارتفاع في مدفوعات فوائد القروض الداخلية والخارجية.

3- ارتفاع قيمة الدعم الحكومي للسلع والخدمات.

4- تراجع في حجم المساعدات الخارجية فالاقتصاد الأردني يعتمد على المنح والمساعدات والقروض.

5- سياسات الإعفاءات الضريبية بمختلف أشكالها؛ فقد قامت الحكومات المتعاقبة بمنح إعفاءات ضريبية وجمركية مختلفة بحجة تشجيع الاستثمار وهذه سياسة أضرت بالموازنة العامة للمملكة وهي أحد أسباب فقدان جزء من الإيرادات الهامة للموازنة.

6- تراجع نمو الإيرادات العامة من ما نسبته 14.9% خلال الفترة 2005- 2008 إلى ما نسبته 3.7% خلال الفترة 2009-2012.

ثالثاً: المؤسسات المستقلة

1- نفقات المؤسسات المستقلة

1- خلال الفترة من 2001-2004: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 53.7% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 3.4% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 238 مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 7.1%. في حين شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 46.3% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي207 مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 14.1%.

2- خلال الفترة من 2005- 2008: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 57.0% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 4.3% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 531 مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 40.8%. في حين شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 43.0% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 3.1% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 375.3 مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 26.4%.

3- خلال الفترة من 2009- 2012: شكلت النفقات الجارية بالمتوسط ما نسبته 50.6% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 4.9% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة وبقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 941.8 مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 4.5%. في حين شكلت النفقات الرأسمالية بالمتوسط ما نسبته 49.4% من إجمالـــي النفقــات أو ما نسبته 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة، بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي (925.8) مليون دينار وبنسب نمو بلغت بالمتوسط 15.8%.

يلاحظ أن نسبة نفقات المؤسسات المستقلة إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفعت إلى ما نسبته 9.7% خلال الفترة 2009-2012 مقارنة مع ما نسبته 6.8 % خلال الفترة 2001-2008.

2- عجز المؤسسات العامة

1- خلال الفترة 2001-2004: بلغت نسبة صافي العجز قبل التمويل إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 1.1% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 170.2% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 79.1 مليون دينار.

2- خلال الفترة 2005-2008: بلغت نسبة صافي العجز قبل التمويل إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 1.5% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 61.1% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 172.6 مليون دينار.

3- خلال الفترة 2009-2012: بلغت نسبة صافي العجز قبل التمويل إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 2.4% وبمعدل نمو بالأرقام المطلقة وصل إلى 56.6% بقيمة بلغت بالمتوسط حوالي 244.66 مليون دينار.

p ارتفع عجز المؤسسات المستقلة من (79) مليون دينار عام 2001 ليصل إلى (937) في عام 2012، وبنمو وصلت نسبته بالمتوسط إلى 96% خلال فترة الدراسة (ملحق: جدول رقم 4).

p ارتفاع العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ما نسبته 2.4% خلال الفترة 2009-2012 مقارنة مع ما نسبته 1.3% خلال الفترة 2001-2008.

p بلغ متوسط الدعم الحكومي للمؤسسات المستقلة خلال الفترة 2009-2012 ما قيمته (242) دينار سنويا مقارنة مع دعم وصل إلى ما قيمته (79) مليون دينار خلال الفترة 2001-2004.

رابعاً: خلاصة واستنتاجات

1- الحكومة المركزية/موازنة
تشكل النفقات الجارية ما نسبته 80.7% من النفقات العامة بالمتوسط خلال فترة الدراسة مما يعني أنها غير مرنة والتي يعود في معظمها إلى نفقات رواتب وأجور موظفي القطاع العام ونفقات الدفاع والأمن وتعويضات العاملين المدنيين وفوائد القروض إلى جانب النفقات الأخرى التشغيلية للوزارات والدوائر الحكومية.
أدى ارتفاع نمو النفقات العامة إلى تفاقم عجز الموازنة واللجوء إلى القروض لتغطية النفقات العامة الأمر الذي أدى إلى زيادة الدين العام.
إن مشكلة تطور عجز الموازنة العامة قد ارتبط بالأوضاع الاقتصادية عموما وتغير اتجاه السياسة المالية خاصة، حيث اتجه العجز نمطا توسعيا متذبذبا متأثراً بالظروف الاقتصادية والسياسية المحلية والإقليمية والدولية التي سادت المنطقة خلال فترة الدراسة، وان كان قد اتخذ مساراً نحو الارتفاع مؤخراً بسبب التوسع الكبير في الإنفاق الرأسمالي بالإضافة إلى أن الحكومة اتخذت إجراءات تتعلق بتخفيض الضرائب على سلع مدخلات الإنتاج لتشجيع الصناعة المحلية إضافة إلى انخفاض حجم المساعدات الخارجية.
إن العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة يشكل ما نسبته بالمتوسط خلال فترة الدراسة 4.6% من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يضطر بالحكومة إلى اللجوء للاقتراض المحلي والخارجي والدعوى إلى سياسة ضبط الإنفاق العام وزيادة نسبة التحصيل الضريبي لمعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن هذا العجز.
احتوت النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة بنسبة كبيرة من النفقات الجارية مثل الرواتب والأجور والمصاريف التشغيلية والصيانة وغيرها والتي في العادة لا تساهم في دفع وتيرة النمو الاقتصادي.
أظهرت الدراسة ارتفاعا في مخصصات الجهاز العسكري إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى ما نسبته 8.6% بالمتوسط خلال فترة الدراسة وهي نسبة تعادل ضعفي المعايير العالمية والتي لا تتجاوز ما بين 4-6%.
2- المؤسسات المستقلة
الهيئات والمؤسسات الجديدة التي ولدتها السياسات الحكومية والتي تضاهي أعمال الوزارات بلغت متوسط ميزانياتها خلال الفترة 2009-2012 حوالي 9.1 مليار لتشكل بذلك ما نسبته 9.7% بالمتوسط من الناتج المحلي الإجمالي، وتشكل ما نسبته 29.6% من متوسط حجم الموازنة العامة للدولة لنفس الفترة.
شكل قطاع المياه ما نسبته 25.6% من متوسط حجم نفقات الوحدات الحكومية، وبمتوسط عجز بلغت نسبته 29.1% من متوسط حجم عجز الوحدات الحكومية خلال الفترة 2009-2012 (ملحق رقم1).
شكل قطاع الكهرباء والطاقة ما نسبته 7.5% من متوسط حجم نفقات الوحدات الحكومية وبمتوسط عجز نسبته 53.0% من متوسط حجم عجز الوحدات الحكومية خلال الفترة 2009-

2012 (ملحق رقم1).

شكل قطاع الاتصالات ما نسبته 2.9% من متوسط حجم نفقات الوحدات الحكومية وبمتوسط فائض بلغت نسبته 58.7% من متوسط حجم فائض الوحدات الحكومية خــلال الفتــرة 2009-2012 (ملحق رقم1).

إن سياسات التفريخ للمؤسسات والهيئات المستقلة أعقبها عمليات ترهل إداري وازدواجية في العمل، وإنتاجية ضعيفة وتراجعاً في المستويات الإدارية وتشوهاً في العمل العام لدى بعض المؤسسات خاصة الجديدة منها والذي أدى إلى تفاقم عجز هذه المؤسسات وبالتالي زيادة الدعم الحكومي لها.

خامساً: التوصيـــات

تخفيض عجز الموازنة العامة عن طريق ضبط الإنفاق العام وتنمية الإيرادات المحلية من خلال تحسين وسائل التحصيل، والارتقاء بمستوى أداء وكفاءة الإدارات الضريبية وتحسين البيئة الاستثمارية المحلية الجاذبة للاستثمارات الأجنبية.

رفع الدعم عن السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة ودراسة آثار هذا الرفع والسعي بصورة جدية في إيجاد السياسات البديلة لتحقيق اعتبارات العدالة الاجتماعية في المجتمع، وإعادة النظر بهيكل النفقات العامة بالشكل الذي يعزز دورها في تحريك عجلة النمو الاقتصادي وعملية التنمية الاقتصادية.

تفعيل دور الأجهزة الرقابية في متابعة إهدار المال العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومحاسبة المسئولين عن ذلك.

ملحق رقم (1)

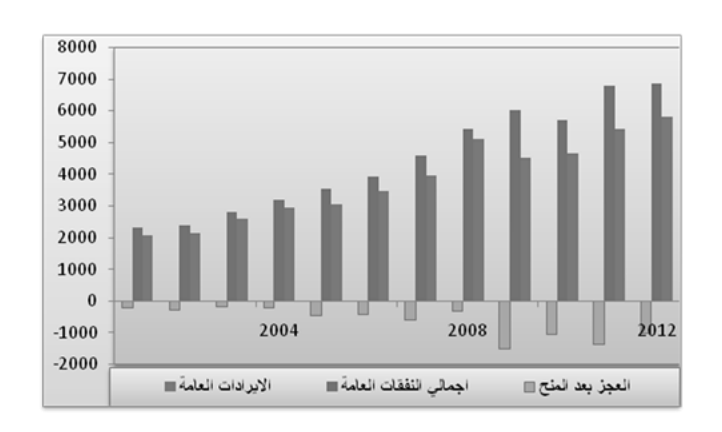
هيكل وتطور النفقات العامة للفترة (2001-2012) مليون دينار

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	السنوات
22201	20477	18762	16912	15593.1	12131	11093	8925	8164.6	7203.5	6779	6363	الناتج المحلي الإجمالي
3.1%	2.6%	2.3%	5.5%	7.0%	8.5%	7.9%	8.1%	7.7%	4.1%	5.7%	5.3%	معدل النمو الاقتصادي
5810.0	5,412.9	4662.8	4522.1	5093.7	3971.5	3469	3062.1	2958.5	2613.5	2136	2092	الإيرادات العامة
870.0	1215.0	401.7	333.4	718.3	343.4	304.6	500.3	811.3	937.9	491.9	433.4	المنح والمساعدات
5,839	5,740	4,747	4586.0	4,473	3,744	3,118	2,908	2,378	2,164	1,900	1912.5	النفقات الجارية
1049.20	1013.50	883.80	820.5	764.9	603.4	539.8	511.8	464.1	441.9	420.0	396.4	تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)
297	265	308	325.1	269	138	115	110	105	93	81	74.9	استخدام السلع والخدمات
545	430	398	392.2	352	367	318	267	229	270	251	278.0	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
536	948	300	260.8	523	531	375	649	322	135	70	133.0	الإعانات
196	102	91	82.0	82	67	50	58	55	146	136	125.3	الدعم
1,104	1,097	970	976.5	904	738	733	548	440	346	320	290.9	المنافع الاجتماعية
1,940	1,798	1,699	1645.4	1,484	1,129	795	699	653	650	551	537.0	مخصصات الجهاز العسكري
173	87	97	83.5	94	172	193	66	110	83	71	77.0	نفقات أخرى متنوعة
998	1,057	961	1444.5	959	843	794	631	803	646	496	403.8	النفقات الرأسمالى
6,837.4	6,796.6	5,708	6030.5	5,432	4,587	3,912	3,539	3,181	2,810	2,396	2316.30	إجمالي النفقات العامة
												الأهمية النسبية للنفقات
14.6%	15.6%	16.8%	24.0%	17.6%	18.4%	20.3%	17.8%	25.2%	23.0%	20.7%	17.4%	النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات
85.4%	84.4%	83.2%	76.0%	82.4%	81.6%	79.7%	82.2%	74.8%	77.0%	79.3%	82.6%	النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات
												نسبة إلى الإنفاق الكلي
15.3%	14.9%	15.5%	13.6%	14.1%	13.2%	13.8%	14.5%	14.6%	15.7%	17.5%	17.1%	تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)
4.3%	3.9%	5.4%	5.4%	4.9%	3.0%	2.9%	3.1%	3.3%	3.3%	3.4%	3.2%	استخدام السلع والخدمات
8.0%	6.3%	7.0%	6.5%	6.5%	8.0%	8.1%	7.5%	7.2%	9.6%	10.5%	12.0%	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
7.8%	13.9%	5.3%	4.3%	9.6%	11.6%	9.6%	18.3%	10.1%	4.8%	2.9%	5.7%	الإعانات
2.9%	1.5%	1.6%	1.4%	1.5%	1.5%	1.3%	1.6%	1.7%	5.2%	5.7%	5.4%	الدعم
16.1%	16.1%	17.0%	16.2%	16.6%	16.1%	18.7%	15.5%	13.8%	12.3%	13.4%	12.6%	المنافع الاجتماعية

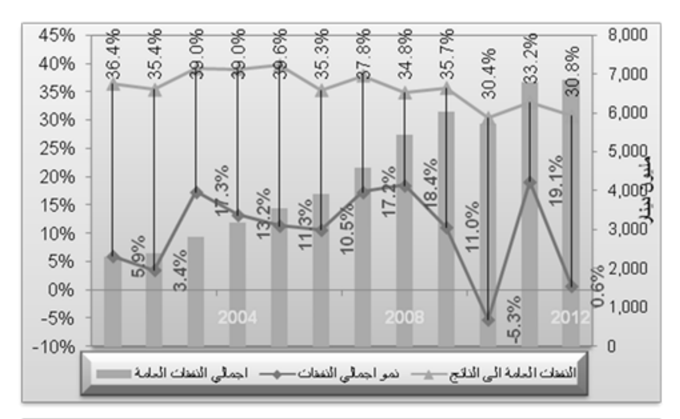
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	السنوات
28.4%	26.4%	29.8%	27.3%	27.3%	24.6%	20.3%	19.7%	20.5%	23.1%	23.0%	23.2%	مخصصات الجهاز العسكري
2.5%	1.3%	1.7%	1.4%	1.7%	3.7%	4.9%	1.9%	3.5%	3.0%	3.0%	3.3%	نفقات أخرى متنوعة
												نسبة إلى النفقات الجارية
18.0%	17.7%	18.6%	17.9%	17.1%	16.1%	17.3%	17.6%	19.5%	20.4%	22.1%	20.7%	تعويضات العاملين/ النفقات الجارية
5.1%	4.6%	6.5%	7.1%	6.0%	3.7%	3.7%	3.8%	4.4%	4.3%	4.2%	3.9%	استخدام السلع والخدمات
9.3%	7.5%	8.4%	8.6%	7.9%	9.8%	10.2%	9.2%	9.6%	12.5%	13.2%	14.5%	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
9.2%	16.5%	6.3%	5.7%	11.7%	14.2%	12.0%	22.3%	13.5%	6.2%	3.7%	7.0%	الإعانات
3.3%	1.8%	1.9%	1.8%	1.8%	1.8%	1.6%	2.0%	2.3%	6.7%	7.1%	6.6%	الدعم
18.9%	19.1%	20.4%	21.3%	20.2%	19.7%	23.5%	18.8%	18.5%	16.0%	16.9%	15.2%	المنافع الاجتماعية
33.2%	31.3%	35.8%	35.9%	33.2%	30.1%	25.5%	24.0%	27.5%	30.0%	29.0%	28.1%	مخصصات الجهاز العسكري
3.0%	1.5%	2.0%	1.8%	2.1%	4.6%	6.2%	2.3%	4.6%	3.8%	3.7%	4.0%	نفقات أخرى متنوعة
												معدلات نمو الإنفاق
0.6%	19.1%	5.3%-	11.0%	18.4%	17.2%	10.5%	11.3%	13.2%	17.3%	3.4%	5.9%	نمو إجمالي النفقات
1.7%	20.9%	3.5%	2.5%	19.5%	20.1%	7.2%	22.3%	9.9%	13.9%	0.7%-	3.3%	نمو النفقات الجارية
3.5%	14.7%	7.7%	7.3%	26.8%	11.8%	5.5%	10.3%	5.0%	5.2%	6.0%	5.5%	نمو نفقات تعويضات العاملين
11.8%	13.9%-	5.2%-	20.9%	95.2%	19.6%	4.5%	4.6%	13.8%	14.8%	7.6%	3.7%	استخدام السلع والخدمات
7.9%	5.8%	3.3%	10.9%	31.5%	41.9%	13.8%	7.0%	0.5%	17.8%	2.7%	1.1%	مخصصات الجهاز العسكري
5.6%-	10.0%	33.4-%	50.7%	13.8%	6.1%	25.9%	21.4%-	24.2%	30.2%	22.9%	20.3%	نمو النفقات الرأسمالية
26.9%	8.1%	1.4%	11.3%	4.1%-	15.6%	19.0%	16.6%	15.3%-	7.5%	9.6%-	5.2%-	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق
0.6%	13.2%	0.7%-	8.1%	22.5%	0.7%	33.8%	24.6%	27.2%	8.0%	10.1%	8.3%	المنافع الاجتماعية(التقاعد والتعويضات)
43.4%-	215.5%	15.2%	50.1%-	1.4%-	41.5%	42.2%-	101.9%	138.0%	94.4%	47.7-%	3.6%-	الإعانات
92.6%	11.5%	11.0%	0.2%-	23.1%	34.4%	13.7%-	4.3%	62.1%-	7.1%	8.4%	13.7%	الدعم
99.1%	10.3%-	15.8%	11.4%-	45.2%-	10.8-%	192.4%	40.1%-	32.3%	17.0%	7.7%-	23.8%	نفقات أخرى متنوعة
												نسبة النفقات إلى الناتج
30.8%	33.2%	30.4%	35.7%	34.8%	37.8%	35.3%	39.6%	39.0%	39.0%	35.4%	36.4%	النفقات العامة إلى الناتج

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
النفقات الجارية/ الناتج المحلي الإجمالي	30.1%	28.0%	30.0%	29.1%	32.6%	28.1%	30.9%	28.7%	27.1%	25.3%	28.0%	26.3%
تعويضات العاملين /الناتج المحلي الإجمالي	6.2%	6.2%	6.1%	5.7%	5.7%	4.9%	5.0%	4.9%	4.9%	4.7%	4.9%	4.7%
استخدام السلع والخدمات	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.2%	1.0%	1.1%	1.7%	1.9%	1.6%	1.3%	1.3%
فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)	4.4%	3.7%	3.8%	2.8%	3.0%	2.9%	3.0%	2.3%	2.3%	2.1%	2.1%	2.5%
الإعانات	2.1%	1.0%	1.9%	3.9%	7.3%	3.4%	4.4%	3.4%	1.5%	1.6%	4.6%	2.4%
الدعم	2.0%	2.0%	2.0%	0.7%	0.6%	0.4%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.9%
المنافع الاجتماعية	4.6%	4.7%	4.8%	5.4%	6.1%	6.6%	6.1%	5.8%	5.8%	5.2%	5.4%	5.0%
مخصصات الجهاز العسكري	8.4%	8.1%	9.0%	8.0%	7.8%	7.2%	9.3%	9.5%	9.7%	9.1%	8.8%	8.7%
النفقات الرأسمالية	6.3%	7.3%	9.0%	9.8%	7.1%	7.2%	6.9%	6.1%	8.5%	5.1%	5.2%	4.5%
نفقات أخرى متنوعة	1.2%	1.0%	1.2%	1.3%	0.7%	1.7%	1.4%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.8%
مؤشرات العجز/ الوفر الكلي												
العجز بعد المنح	224.3-	275.9-	196.3-	222.0-	476.8-	443.2-	615.0-	337.9-	1508.4-	1045.2-	1383.7-	1027.4-
نسبة نمو العجز بعد المنح	10.1%	23.0%	28.9%-	13.1%	114.8%	7.0%-	38.8%	45.1%-	346.4%	30.7%-	32.4%	25.7%-
العجز قبل المنح	657.7-	712.1-	1134.2-	1033.3-	977.1-	747.8-	958.4-	1056.2-	1841.8-	1446.9-	2598.7-	1897.4-
نسبة نمو العجز قبل المنح	10.5%	8.3%	59.3%	8.9%-	5.4%-	23.5%-	28.2%	10.2%	74.4%	21.4%-	79.6%	27.0%-
نسبة العجز إلى الناتج المحلي بعد المنح	3.5%-	4.1%-	2.7%-	2.7%-	5.3%-	4.0%-	5.1%-	2.2%-	8.9%-	5.6%-	6.8%-	4.6%-
نسبة العجز إلى الناتج المحلي قبل المنح	10.3%-	10.5%-	15.7%-	12.7%-	10.9%-	6.7%-	7.9%-	6.8%-	10.9%-	7.7%-	12.7%-	8.5%-

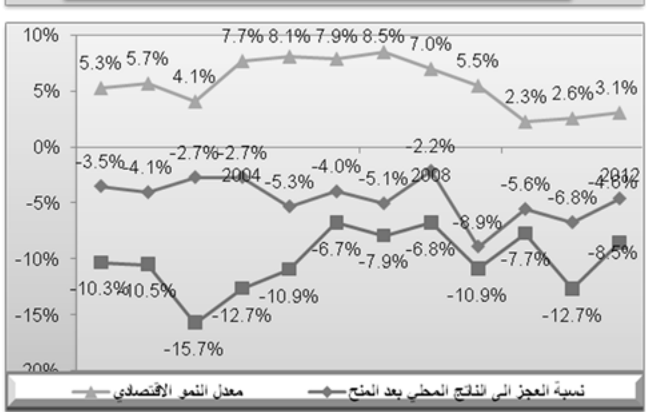
المصدر: نشرة وزارة المالية أعداد مختلفة



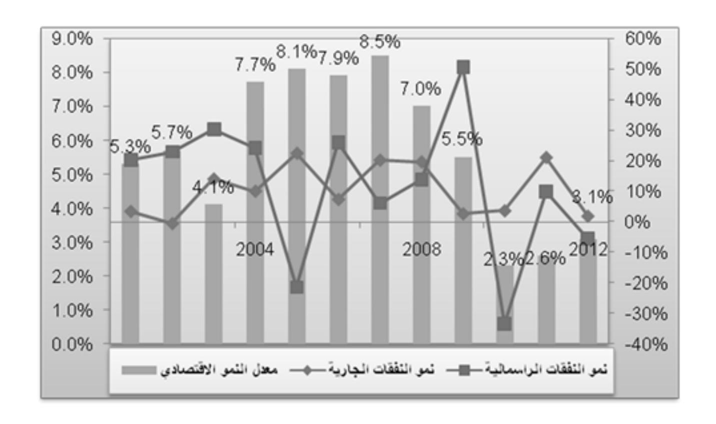
8000
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
-1000
-2000
2004
2008
2012
الايرادات العامة
اجمالي النفقات العامة
العجز بعد المنح

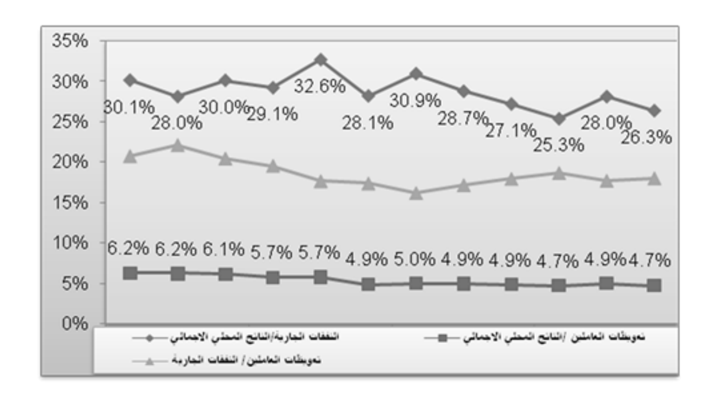


45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
-5%
-10%
8,000
7,000
6,000
5,000
4,000
3,000
2,000
1,000
0
36.4% 35.4% 39.0% 39.0% 39.6% 35.3% 37.8% 34.8% 35.7% 30.4% 33.2% 30.8%
5.9% 3.4% 17.3% 13.2% 11.3% 10.5% 17.2% 18.4% 11.0% -5.3% 19.1% 0.6%
2004
2008
2012
اجمالي النفقات العامة
نمو اجمالي النفقات
النفقات العامة الى الناتج



10%
5%
0%
-5%
-10%
-15%
-20%
5.3% 5.7% 4.1% 7.7% 8.1% 7.9% 8.5% 7.0% 5.5% 2.3% 2.6% 3.1%
-3.5% -4.1% -2.7% -2.7% -5.3% -4.0% -5.1% -2.2% -8.9% -5.6% -6.8% -4.6%
-10.3% -10.5% -15.7% -12.7% -10.9% -6.7% -7.9% -6.8% -10.9% -7.7% -12.7% -8.5%
2004
2008
2012
معدل النمو الاقتصادي
نسبة العجز الى الناتج المحلي بعد المنح


9.0%
8.0%
7.0%
6.0%
5.0%
4.0%
3.0%
2.0%
1.0%
0.0%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
-10%
-20%
-30%
-40%
5.3%
5.7%
4.1%
7.7%
8.1%
7.9%
8.5%
7.0%
5.5%
2.3%
2.6%
3.1%
2004
2008
2012
نمو النفقات الراسمالية
نمو النفقات الجارية
معدل النمو الاقتصادي


35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
30.1%
28.0%
30.0%
29.1%
32.6%
28.1%
30.9%
28.7%
27.1%
25.3%
28.0%
26.3%
6.2%
6.2%
6.1%
5.7%
5.7%
4.9%
5.0%
4.9%
4.9%
4.7%
4.9%
4.7%
تعويضات العاملين /الناتج المحلي الاجمالي
النفقات الجارية/الناتج المحلي الاجمالي
تعويضات العاملين / النفقات الجارية

ملحق رقم (2)

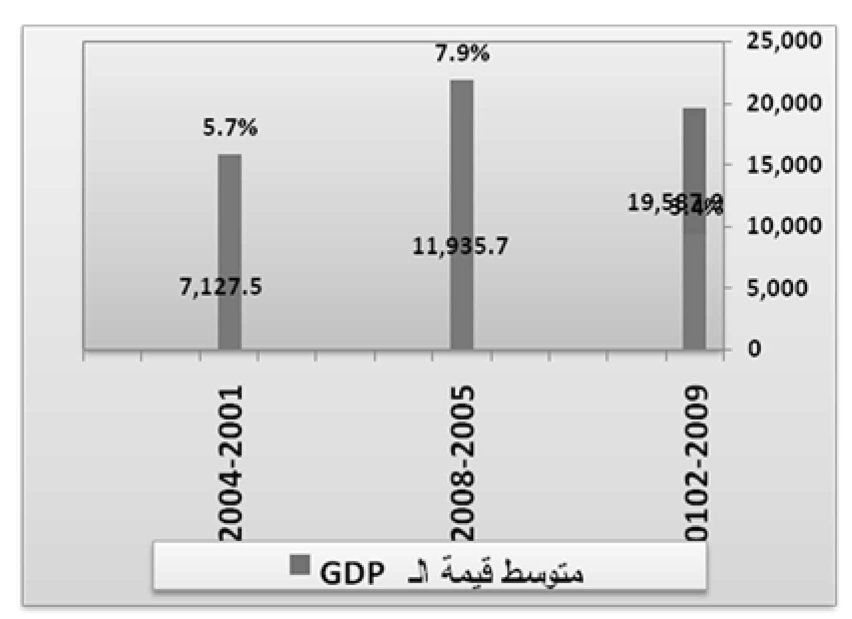
متوسط هيكل النفقات العامة لمراحل الدراسة (2001-2012) مليون دينار/ الحكومة المركزية موازنة

السنوات	2004-2001	2008-2005	20102-2009	المتوسطات
متوسط قيمة الـGDP	7,127.5	11,935.7	19,587.9	12,883.7
معدل النمو الاقتصادي	5.7%	7.9%	3.4%	5.7%
الإيرادات العامة	2450.0	3899.1	5102.0	3,817.0
المنح والمساعدات	668.6	466.7	705.0	613.4
النفقات الجارية	2,088	3,561	5,228	3,626
تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)	430.6	605.0	941.75	659.11
استخدام السلع والخدمات	88.3	157.9	298.85	182
فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)	257.2	326.2	441.05	341
الإعانات	164.8	519.5	511.35	399
الدعم	115.5	64.1	117.50	99
المنافع الاجتماعية	349.1	730.4	1036.80	705
مخصصات الجهاز العسكري	597.7	1026.6	1770.60	1,132
نفقات أخرى متنوعة	85.4	131.2	109.88	109
النفقات الرأسمالية	587.2	806.5	1115.35	836
إجمالي النفقات العامة	2675.7	4367.3	6343.1	4,462
النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات	21.6%	18.5%	17.7%	19.3%
النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات	78.4%	81.5%	82.3%	80.7%
تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)	16.2%	13.9%	14.8%	15.0%

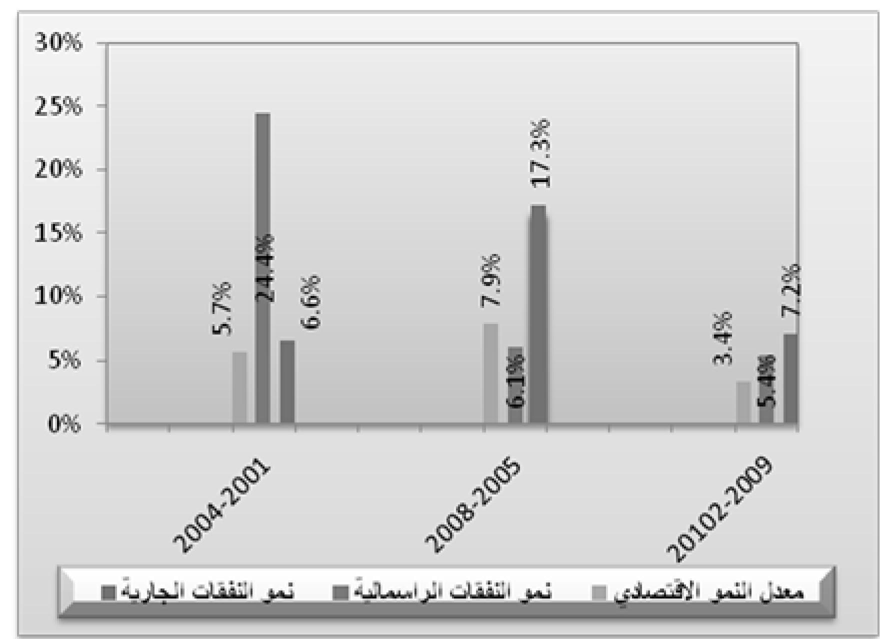
المتوسطات	20102-2009	2008-2005	2004-2001	السنوات
3.9%	4.8%	3.5%	3.3%	استخدام السلع والخدمات
8.1%	6.9%	7.5%	9.8%	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
8.7%	7.8%	12.3%	5.9%	الإعانات
2.6%	1.8%	1.5%	4.5%	الدعم
15.4%	16.4%	16.7%	13.0%	المنافع الاجتماعية
24.5%	28.0%	23.0%	22.5%	مخصصات الجهاز العسكري
2.7%	1.7%	3.1%	3.2%	نفقات أخرى متنوعة
18.6%	18.0%	17.0%	20.7%	تعويضات العاملين (الرواتب والأجور)
10.1%	8.4%	9.3%	12.5%	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
10.7%	9.4%	15.1%	7.6%	الإعانات
3.2%	2.2%	1.8%	5.7%	الدعم
19.0%	19.9%	20.6%	16.6%	المنافع الاجتماعية
30.3%	34.1%	28.2%	28.6%	مخصصات الجهاز العسكري
10.2%	6.3%	14.4%	10.0%	نمو إجمالي النفقات
10.3%	7.2%	17.3%	6.6%	نمو النفقات الجارية
9.1%	8.3%	13.6%	5.4%	نمو نفقات تعويضات العاملين
12.0%	7.0%	23.6%	5.5%	مخصصات الجهاز العسكري
12.0%	5.4%	6.1%	24.4%	نمو النفقات الرأسمالية
6.0%	11.9%	11.8%	5.6%-	فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)
34.8%	34.3%	24.9%	45.2%	الإعانات
10.8%	28.7%	12.0%	8.2%-	الدعم
13.0%	5.3%	20.4%	13.4%	المنافع الاجتماعية

السنوات	2004- 2001	2008- 2005	20102- 2009	المتوسطات
إجمالي النفقات العامة	37.4%	36.9%	32.5%	35.6%
النفقات الجارية/الناتج المحلي الإجمالي	29.3%	30.1%	26.7%	28.7%
معدل نمو الجارية نقطة مئوية للناتج	1.3%-	0.2%	1.9%-	0.99%-
تعويضات العاملين / الناتج المحلي الإجمالي	6.1%	5.1%	4.8%	5.3%
معدل نمو الرواتب نقطة مئوية للناتج	2.4%-	3.4%-	0.9%-	2.2%-
فوائد القروض (على أساس الاستحقاق)	3.7%	2.8%	2.2%	2.9%
الإعانات	2.2%	4.6%	2.5%	3.1%
الدعم	1.7%	0.5%	0.6%	0.9%
المنافع الاجتماعية	4.9%	6.2%	5.3%	5.4%
مخصصات الجهاز العسكري	8.4%	8.5%	9.1%	8.6%
النفقات الرأسمالية	8.1%	6.8%	5.8%	6.9%
العجز بعد المنح	229.6-	468.2-	1241.2-	646.3-
نسبة نمو العجز بعد المنح	4.3%	25.4%	80.6%	36.8%
العجز قبل المنح	884.3-	934.9-	1946.2-	1255.1-
نسبة نمو العجز قبل المنح	17.3%	2.4%	26.4%	15.4%
نسبة العجز إلى الناتج المحلي بعد المنح	3.3%-	4.1%-	6.5%-	4.6%-
نسبة العجز إلى الناتج المحلي قبل المنح	12.3%-	8.1%-	10.0%-	10.1%-

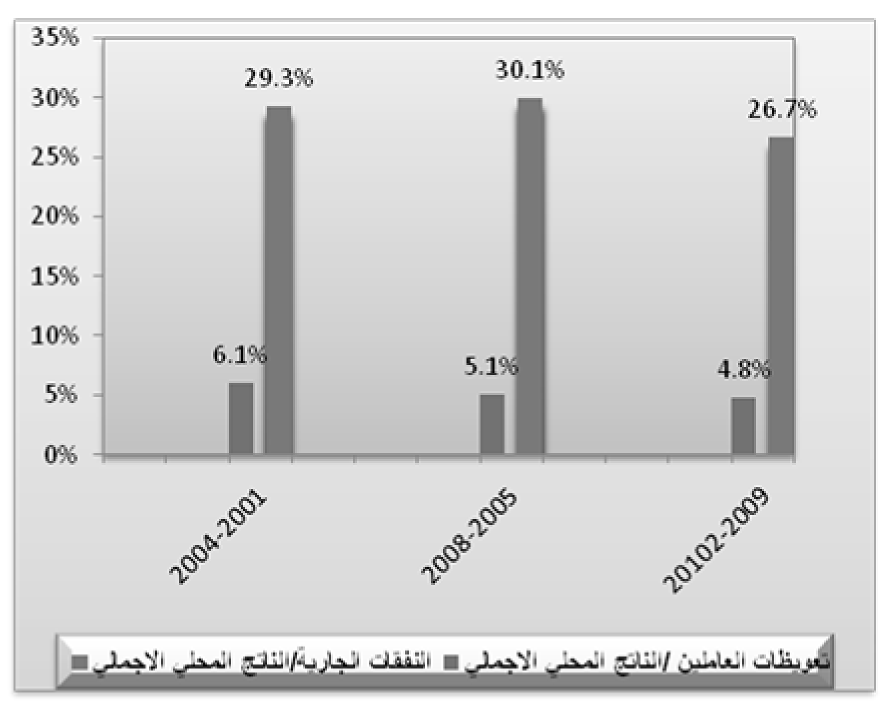
المصدر نشرة وزارة المالية أعداد مختلفة

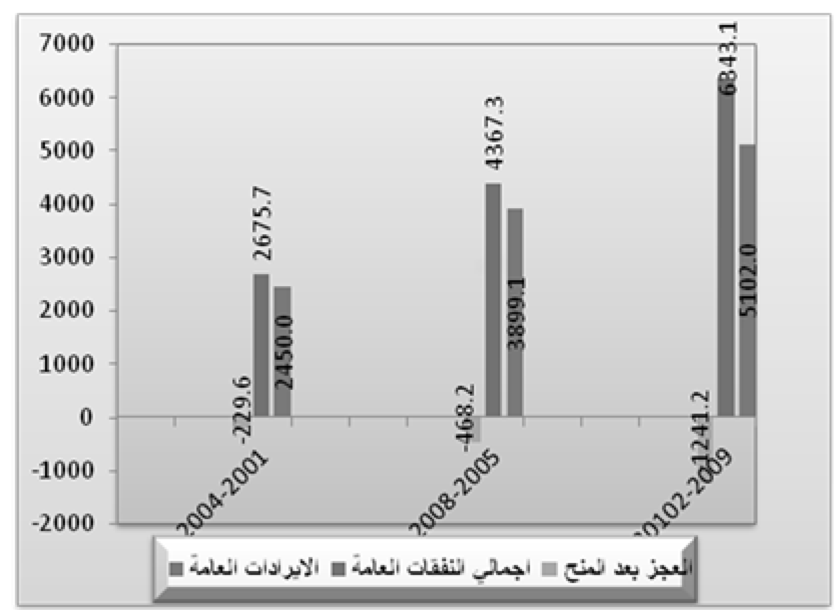


25,000
20,000
15,000
10,000
5,000
0
5.7%
7.9%
7,127.5
11,935.7
19,587.9
3.4%
2004-2001
2008-2005
20102-2009
متوسط قيمة الـ GDP



30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
5.7%
24.4%
6.6%
7.9%
6.1%
17.3%
3.4%
5.4%
7.2%
2004-2001
2008-2005
20102-2009
نمو النفقات الجارية
نمو النفقات الراسمالية
معدل النمو الاقتصادي


35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
29.3%
30.1%
26.7%
6.1%
5.1%
4.8%
2004-2001
2008-2005
20102-2009
تعويظات العاملين /الناتج المحلي الاجمالي
النفقات الجارية/الناتج المحلي الاجمالي

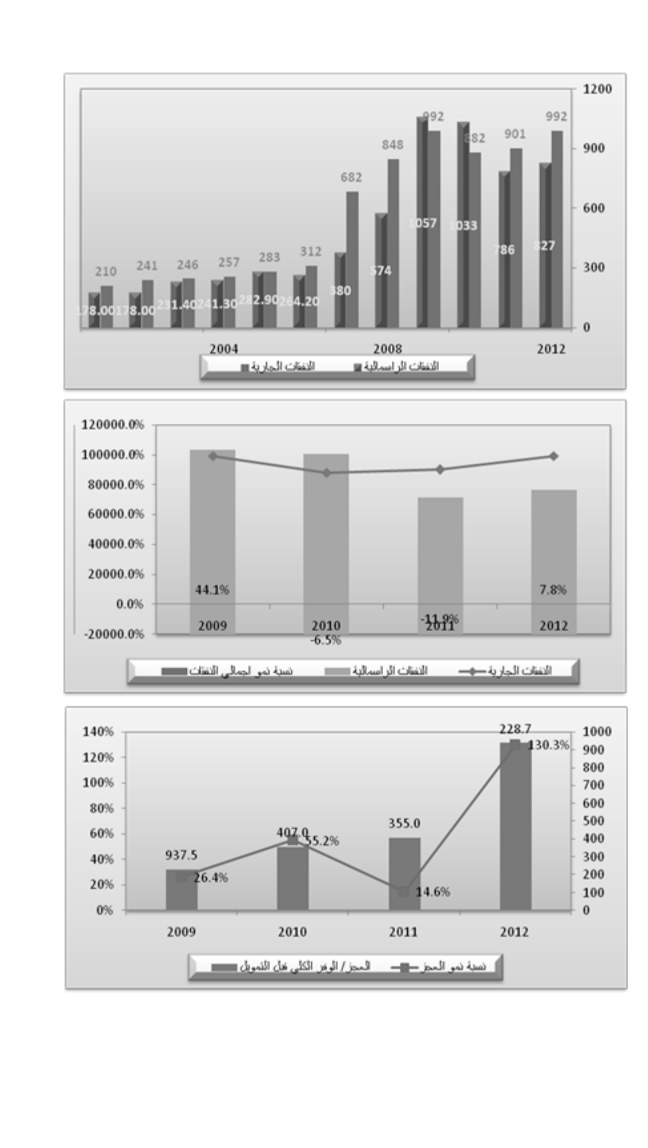

7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
-1000
-2000
2675.7
2450.0
-229.6
4367.3
3899.1
-468.2
6843.1
5102.0
-1241.2
2004-2001
2008-2005
20102-2009
العجز بعد المنح
اجمالي النفقات العامة
الايرادات العامة

ملحق رقم (3)

تطور نفقات الوحدات الحكومية للسنوات 2001-2012

البيان	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الناتج المحلي الإجمالي (GDP)	6363.0	6778.5	7203.5	8164.6	8925.4	11093.0	12131.0	15593.0	16912.0	18762.0	20477.0	22201.0
إجمالي النفقات العامة	388.0	419.2	477.0	498.5	565.9	576.2	1062.0	1422	2049	1915	1687	1819
نسبة نمو إجمالي النفقات	13.5%	8.0%	13.8%	4.5%	13.5%	1.8%	84.3%	33.9%	44.1%	6.5%-	11.9%-	7.8%
النفقات الجارية	210	241	246	257	283	312	682	848	992	882	901	992
نمو الجارية	7.1%	14.9%	1.8%	4.7%	10.0%	10.2%	118.6%	24.3%	17.0%	11.1%-	2.2%	10.1%
النفقات الرأسمالية	178.00	178.00	231.40	241.30	282.90	264.20	380	574	1057	1033	786	827
نمو الرأسمالية	22.1%	0.0%	30.0%	4.3%	17.2%	6.6%-	43.8%	51.1%	84.1%	2.3%-	23.9%-	5.2%
نسبة النفقات الجارية / إجمالي النفقات	54.1%	57.5%	51.5%	51.6%	50.0%	54.1%	64.2%	59.6%	48.4%	46.1%	53.4%	54.5%
نسبة النفقات الرأسمالية/ إجمالي النفقات	45.9%	42.5%	48.5%	48.4%	50.0%	45.9%	35.8%	40.4%	51.6%	53.9%	46.6%	45.5%
نسبة النفقات الرأسمالية/GDP	2.8%	2.6%	3.2%	3.0%	3.2%	2.4%	3.1%	3.7%	6.3%	5.5%	3.8%	3.7%
نسبة النفقات الجارية GDP/	3.3%	3.6%	3.4%	3.2%	3.2%	2.8%	5.6%	5.4%	5.9%	4.7%	4.4%	4.5%
نسبة إجمالي النفقات لـ GDP	6.1%	6.2%	6.6%	6.1%	6.3%	5.2%	8.8%	9.1%	12.1%	10.2%	8.2%	8.2%
قيمة الدعم الحكومي									367.2	251.0	266.5	273.8
العجز/ الوفر الكلي قبل التمويل	6.9	45.1	158.7	105.6	77.0	300.6	131.8	181.0	228.7	355.0	407.0	937.5
نسبة نمو العجز	91.3-%	553.6%	251.9%	33.5-%	27.1-%	290.4%	56.2%-	37.3%	26.4%	55.2%	14.6%	130.3%
نسبة العجز / GDP	0.1%	0.7%	2.2%	1.3%	0.9%	2.7%	1.1%	1.2%	1.4%	1.9%	2.0%	4.2%

المصدر : التقرير السنوي - موقع دائرة الموازنة العامة.



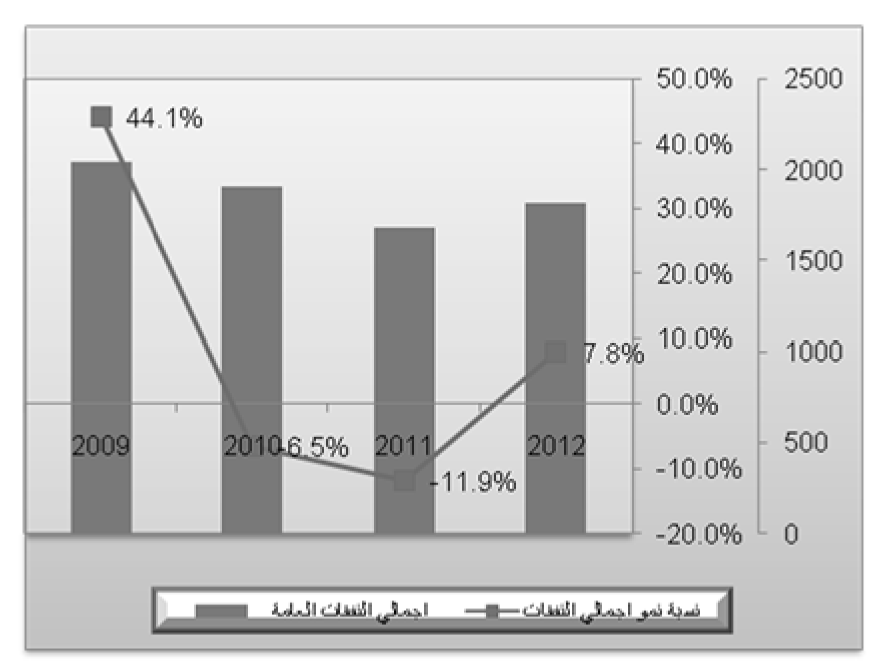
1200
900
600
300
0
210
241
246
257
283
312
682
848
992
882
901
992
178.00
178.00
231.40
241.30
282.90
264.20
380
574
1057
1033
786
827
2004
2008
2012
النفقات الجارية
النفقات الراسمالية
120000.0%
100000.0%
80000.0%
60000.0%
40000.0%
20000.0%
0.0%
-20000.0%
44.1%
-6.5%
-11.9%
7.8%
2009
2010
2011
2012
نسبة نمو اجمالي النفقات
النفقات الراسمالية
النفقات الجارية
140%
120%
100%
80%
60%
40%
20%
0%
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
937.5
26.4%
407.0
55.2%
355.0
14.6%
228.7
130.3%
2009
2010
2011
2012
العجز / الوفر الكلي قبل التمويل
نسبة نمو العجز

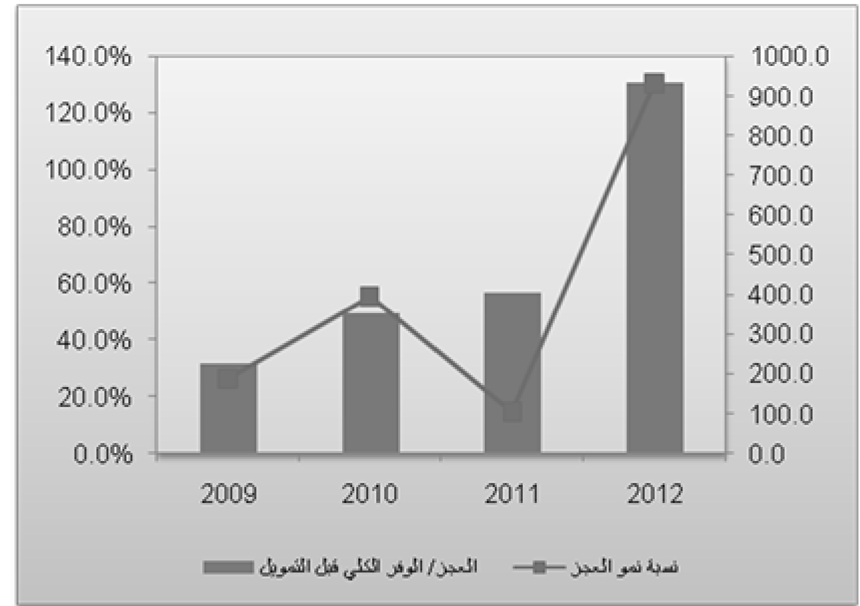
ملحق رقم (4)

مراحل تطور نفقات الوحدات الحكومية للسنوات 2001-2012 مليون دينار

البيان	2004-2001	2008-2005	2012-2009	المتوسط
GDP	7127.4	11935.6	19588.0	12883.7
إجمالي النفقات العامة (الوحدات الحكومية)	445.7	906.5	1867.5	1073
نسبة نمو إجمالي النفقات	10.0%	33.4%	8.4%	17.2%
النفقات الجارية	238.5	531.3	941.8	571
نمو الجارية	7.1%	40.8%	4.5%	17.5%
النفقات الرأسمالية	207.2	375.3	925.8	503
نمو الرأسمالية	14.1%	26.4%	15.8%	18.8%
نسبة النفقات الجارية /إجمالي النفقات	53.7%	57.0%	50.6%	53.8%
نسبة النفقات الرأسمالية/ إجمالي النفقات	46.3%	43.0%	49.4%	46.2%
نسبة النفقات الرأسمالية/ االناتج المحلي الإجمالي	2.9%	3.1%	4.8%	3.6%
نسبة النفقات الجارية /الناتج المحلي الإجمالي	3.4%	4.3%	4.9%	4.2%
نسبة إجمالي النفقات لـ GDP	6.3%	7.4%	9.7%	7.8%
نسبة تغير النفقات من الناتج(نقطة)	0.3%	0.0	0.2%-	0.3%
قيمة الدعم الحكومي			289.6	289.6
العجز/ الوفر الكلي قبل التمويل	79.1	172.6	482.1	244.6
نسبة نمو العجز	170.2%	61.1%	56.6%	96.0%
نسبة العجز للناتج المحلي الإجمالي	1.1%	1.5%	2.4%	1.6%

المصدر : التقرير السنوي - موقع دائرة الموازنة العامة


44.1%
-6.5%
-11.9%
7.8%
2009
2010
2011
2012
50.0%
40.0%
30.0%
20.0%
10.0%
0.0%
-10.0%
-20.0%
2500
2000
1500
1000
500
0
نسبة نمو اجمالي النفقات
اجمالي النفقات العامة


140.0%
120.0%
100.0%
80.0%
60.0%
40.0%
20.0%
0.0%
1000.0
900.0
800.0
700.0
600.0
500.0
400.0
300.0
200.0
100.0
0.0
2009
2010
2011
2012
نسبة نمو العجز
العجز/ الوفر الكلي قبل التمويل

ملحق (5)

إجمالي النفقات للوحدات الحكومية للسنوات 2009-2014

	المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسطات	نسبة المساهمة
1	سلطة المياه	351.9	381.9	304.7	332.7	342.8	18.9%
2	مؤسسة سكة حديد العقبة	20.3	12.8	11.1	12.0	14.1	0.8%
3	المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري	99.9	165.3	81.1	25.3	92.9	5.1%
4	مؤسسة المناطق الحرة	11.0	9.0	7.9	13.1	10.2	0.6%
5	المؤسسة الاستهلاكية المدنية	9.7	10.7	10.6	12.4	10.8	0.6%
6	مؤسسة التدريب المهني	12.5	12.6	11.7	11.8	12.1	0.7%
7	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	34.6	35.8	40.2	44.9	38.9	2.1%
8	صندوق التأمين الصحي المدني	193.0	177.6	187.6	191.5	187.4	10.3%
9	الخط الحديدي الحجازي الأردني	1.1	1.3	1.2	1.5	1.3	0.1%
10	صندوق توفير البريد	2.3	1.0	7.	7.	1.1	0.1%
11	مجمع اللغة العربية الأردني	4.	4.	3.	4.	4.	0.0%
12	المعهد الوطني للتدريب	8.	7.	6.	5.	7.	0.0%
13	صندوق قصور الكلى	7.6	5.6	6.6	8.6	7.1	0.4%
14	وزارة التربية والتعليم/ ضريبة المعارف	12.7	12.2	13.1	12.9	12.7	0.7%
15	صندوق المعونة الوطنية	88.4	75.3	87.3	88.0	84.8	4.7%
16	مؤسسة تشجيع الاستثمار	4.3	3.4	2.6	2.7	3.2	0.2%
17	صندوق التنمية والتشغيل	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2	0.1%
18	مؤسسة المواصفات والمقاييس	6.6	5.7	5.1	4.6	5.5	0.3%
19	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	12.1	10.1	9.3	10.0	10.4	0.6%
20	مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	28.8	26.1	24.0	27.6	26.6	1.5%

	المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسطات	نسبة المساهمة
21	المؤسسة التعاونية الأردنية	1.0	.8	.9	.9	.9	0.1%
22	سلطة إقليم البتراء	3.6	17.3	22.1	17.8	15.2	0.8%
23	هيئة تنظيم قطاع النقل	17.8	2.9	19.9	12.4	13.2	0.7%
24	هيئة تنظيم قطاع الكهرباء	2.5	3.9	1.9	1.9	2.5	0.1%
25	هيئة الطاقة الذرية الأردنية	13.6	20.0	26.3	35.7	23.9	1.3%
26	المجلس الأعلى للشباب	24.3	21.8	22.0	21.6	22.4	1.2%
27	مؤسسة تنمية أموال الأوقاف	2.6	1.4	1.2	1.1	1.6	0.1%
28	السلطة البحرية	1.1	1.2	1.0	1.4	1.2	0.1%
29	الصندوق الوطني لدعم المرأة الشبابية والرياضية	11.0	11.0	10.0	10.0	10.5	0.6%
30	هيئة الإعلام المرئي والمسموع	.7	.6	.9	.5	.7	0.0%
31	مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني	1.7	1.8	3.1	2.8	2.4	0.1%
32	المؤسسة العامة للغذاء والدواء	7.3	5.7	6.3	6.3	6.4	0.4%
33	هيئة التأمين	4.9	2.2	3.0	2.4	3.1	0.2%
34	هيئة الأوراق المالية	7.4	6.0	5.5	5.4	6.1	0.3%
35	سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	105.1	77.9	59.8	52.5	73.8	4.1%
36	الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية	.00	.03	.02	.02	.02	0.0%
37	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية	7.9	11.6	12.4	15.2	11.8	0.6%
38	الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي	.8	.6	.5	.5	.6	0.0%
39	هيئة تنظيم العمل الإشعاعي و النووي	1.7	1.6	1.9	2.2	1.9	0.1%
40	هيئة مكافحة الفساد	5.7	2.9	3.1	3.4	3.8	0.2%
41	هيئة تنظيم الطيران المدني	21.7	17.9	15.7	14.8	17.5	1.0%
42	المجلس الصحي العالي	.6	.4	.3	.3	.4	0.0%

	المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسطات	نسبة المساهمة
43	دائرة الإفتاء العام	1.7	1.0	1.3	1.5	1.4	0.1%
44	شركة البريد الأردني	11.8	11.1	10.8	10.9	11.1	0.6%
45	شركة الكهرباء الوطنية	92.0	112.9	111.6	118.8	108.8	6.0%
46	الشركة العامة الأردنية للصوامع و التموين	12.4	21.6	19.0	15.2	17.1	0.9%
47	بورصة عمان	6.5	4.4	4.2	4.1	4.8	0.3%
48	مركز الإيداع	11.0	5.4	4.8	4.3	6.4	0.3%
49	البنك المركزي الأردني	270.2	127.7	112.1	123.1	158.3	8.7%
50	شركة تطوير العقبة	124.7	142.4	95.3	214.5	144.2	7.9%
51	شركة مياه الأردن (مياهنا)	109.1	91.4	88.2	100.2	97.2	5.3%
52	شركة مياه العقبة	19.6	16.2	15.0	17.0	16.9	0.9%
53	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي	1.3	1.3	1.3	1.5	1.4	0.1%
54	هيئة المناطق التنموية	3.1	7.2	6.5	5.6	5.6	0.3%
55	متحف الأردن	1.1	1.2	8.	1.0	1.0	0.1%
56	شركة السمرا لتوليد الكهرباء	43.3	176.7	106.6	101.0	106.9	5.9%
57	مجلس تنظيم التعامل في البورصات الأجنبية	9.	8.	5.	0.	6.	0.0%
58	المجلس الاقتصادي و الاجتماعي	0.	1.0	8.	8.	6.	0.0%
59	شركة المطارات الأردنية	0.	7.3	5.2	5.0	4.4	0.2%
60	مستشفى الأمير حمزة	0.	23.8	21.5	22.5	16.9	0.9%
61	الشركة الأردنية لهيئة المناطق التنموية	0.	2.3	8.1	5.8	4.1	0.2%
62	مياه اليرموك	0.	0.	48.3	54.2	25.6	1.4%
	المجموع	1851.5	1914.6	1687.6	1819.4	1818.3	100%

المصدر : دائرة الموازنة العامة – الموازنات

خلاصة عامة

اسم القطاع	بالأرقام المطلقة			الفرق (عجز/ فائض)	نسبة المساهمة من			الفرق (عجز/ فائض)
	النفقات	الفائض	العجز		النفقات	الفائض	العجز	
قطاع المياه	385.3	0	211.9	211.9-	25.6%	0.3%	29.4%	29.1-%
قطاع الطاقة	220.1	1.7	309.3	307.6-	7.5%	0.7%	53.8%	53.0-%
قطاع الاتصالات	40.0	139.3	0	139.3	2.9%	58.7%	0	58.7%
قطاع الصحة	211.9	1.8	0	1.8	1.7%	0.4%	0	0.4%
قطاع النقل	51.6	8.2	4.4	3.8	1.9%	2.8%	6.8%	4.0%-
قطاع التربية	27.3	39.	66.	3.-	1.4%	0.1%	0	0.1%
أخرى	882.1	86.0	241.-4	374.7-	59.0%	36.9%	10.0%	73.1%
المجموع	936.2	151.5	526.2	374.7-	40.99%	63.13%	90.00%	26.87-%

ملحق (6)

فائض الوحدات الحكومية للفترة 2009-2012

المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسط	نسبة المساهمة
مؤسسة سكة حديد العقبة	0.	1.5	2.4	1.0	1.2	0.5%
المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري	0.	0.	73.2	51.4	31.2	13.1%
شركة المناطق الحرة	14.0	15.7	16.8	3.4	12.5	5.3%
المؤسسة الاستهلاكية المدنية	3.0	2.6	2.4	1.9	2.5	1.0%
الخط الحديدي الحجازي	03.	4.	2.		2.	0.1%
صندوق توفير البريد	5.	9.	1.3	1.2	1.0	0.4%
صندوق التنمية والتشغيل		03.	2.	6.	3.	0.1%
وزارة التربية والتعليم/ ضريبة المعارف	0.	0.	9.	4.	3.	0.1%
مؤسسة المواصفات والمقاييس	0.	8.	1.2	2.1	1.0	0.4%
مؤسسة تشجيع الاستثمار	2.	2.	2.	2.	2.	0.1%
هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	191.3	130.1	111.5	117.4	137.6	57.9%
المؤسسة التعاونية الأردنية				1.		
سلطة إقليم البترا التنموي السياحي	5.	1.0	2.5	5.2	2.3	1.0%
مؤسسة تنمية أموال الأيتام		1.0		0.	0.	0.0%
هيئة تنظيم قطاع الكهرباء	0.	0.	9.	1.2	5.	0.2%
السلطة البحرية	0.	2.1	2.0	1.6	1.4	0.6%
المؤسسة العامة للغذاء والدواء	0.	1.4	2.0	6.	1.0	0.4%
هيئة التأمين	0.	8.	6.	1.6	7.	0.3%
هيئة الأوراق المالية	19.5	13.1	6.5	1.3	10.1	4.3%
سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	0.	0.	0.	3.2	8.	0.3%
هيئة تنظيم العمل الإشعاعي و النووي	0.	5.	1.7	2.4	1.2	0.5%

المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسط	نسبة المساهمة
هيئة تنظيم الطيران المدني	2.3	5.1	7.8	6.1	5.3	2.2%
بورصة عمان	12.4	11.5	8.3	2.8	8.7	3.7%
مركز الإيداع	5.1	9.6	7.1	3.6	6.4	2.7%
شركة مياه الأردن (مياهنا)	0.	0.	3.1	0.	8.	0.3%
هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي	1.7	2.2	3.1	3.1	2.5	1.1%
هيئة المناطق التنموية	0.	0.	0.	7.6	1.9	0.8%
الشركة الأردنية لتطوير المناطق التنموية	0.	0.	6.3	3.2	2.4	1.0%
هيئة تنظيم قطاع النقل	2.	0.	0.	0.	1.	0.0%
مجلس تنظيم التعامل في البورصات الأجنبية	0.	3.	0.	0.	1.	0.0%
شركة البريد الأردني	1.0	1.5	4.	3.	8.	0.3%
شركة تطوير العقبة	0.	0.	0.	0.	0.	0.0%
الشركة العامة الأردنية للصوامع و التموين	0.	0.	0.	0.	0.	0.0%
البنك المركزي الأردني	0.	0.	0.	0.	0.	0.0%
صندوق التامين الصحي	0.	7.4	0.	0.	1.8	0.8%
شركة تطوير البحر الميت	0.	2.7	0.	0.	7.	0.3%
المجموع	251.8	212.4	262.6	223.6	237.4	100.0%

المصدر : دائرة الموازنة العامة

ملحق (7)

عجز الوحدات الحكومية قبل التمويل للفترة 2009-2012

	المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسط	النسبة
1	سلطة المياه	121.0	233.5	166.3	181.2	175.5	24.4%
2	مؤسسة سكة حديد العقبة	3.9				3.9	6.8%
3	المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري	102.3	93.8	0000.	0.	49.0	14.2%
4	مؤسسة التدريب المهني	1.4		050.	5.	7.	0.1%
5	صندوق المعونة الوطنية	1.1				1.1	0.2%
6	صندوق التنمية والتشغيل	3.				3.	0.0%
7	هيئة تنظيم قطاع الكهرباء 2009-2012	6.	1.3			9.	0.1%
8	الصندوق الوطني لدعم المرأة الشبابية والرياضية	2.	7.			5.	0.1%
9	هيئة التأمين	1.4				1.4	0.2%
10	سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	18.0	12.8	3.2		11.3	1.6%
11	الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي	3.				3.	0.0%
12	شركة الكهرباء الوطنية	60.4	2.9	386.6	731.0	295.2	41.0%
13	الشركة العامة الأردنية للصوامع و التموين	9.4	10.0	7.3	4.5	7.8	1.1%
14	البنك المركزي الأردني	36.0	17.8	10.5	32.6	24.2	3.4%
15	شركة تطوير العقبة	39.3	42.1		113.9	65.1	9.0%
16	شركة مياه الأردن (مياهنا)	12.0	6.5		4.2	7.5	1.0%
17	شركة مياه العقبة	13.3	2.9	2.0	2.2	5.1	0.7%
18	شركة السمرا لتوليد الكهرباء	59.5	143.3	57.6	49.9	77.6	10.8%
19	هيئة الطاقة الذرية الأردنية			9.8	16.5	13.2	1.8%
20	مؤسسة تنمية أموال الأوقاف				8.	8.	0.1%
21	شركة المطارات الأردنية			6.	3.	4.	0.1%

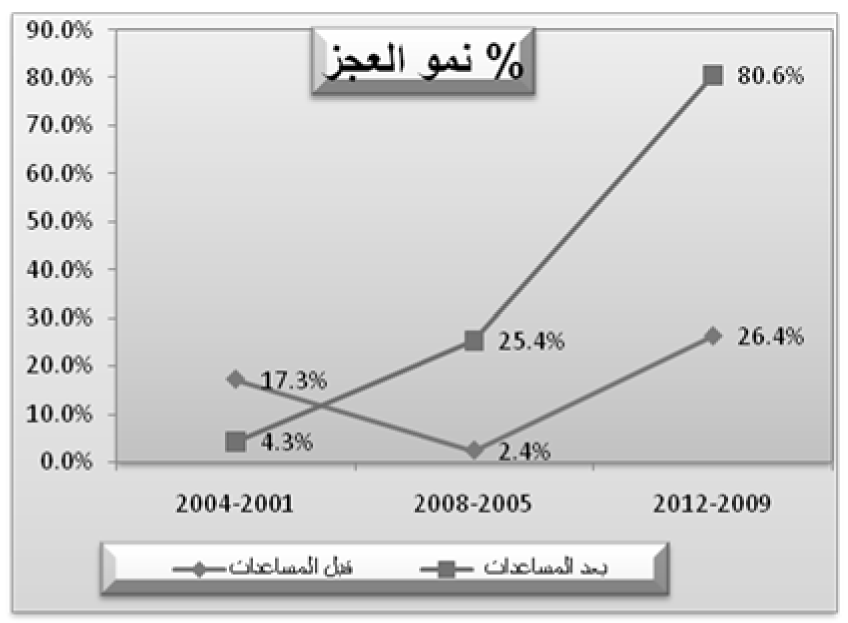
	المؤسسة	2009	2010	2011	2012	المتوسط	النسبة
22	شركة مياه اليرموك			24.1	23.5	23.8	3.3%
23	مؤسسة تنمية أموال الأوقاف			8.		8.	0.1%
24	هيئة المناطق التنموية			1.2		1.2	0.2%
25	الخط الحديدي الحجازي الأردني				1.	1.	0.0%
	مجلس تنظيم التعامل بالبورصات	4.					0.0%
		480.6	567.4	670.0	1161.1	767.6	100.0%

المصدر : دائرة الموازنة العامة

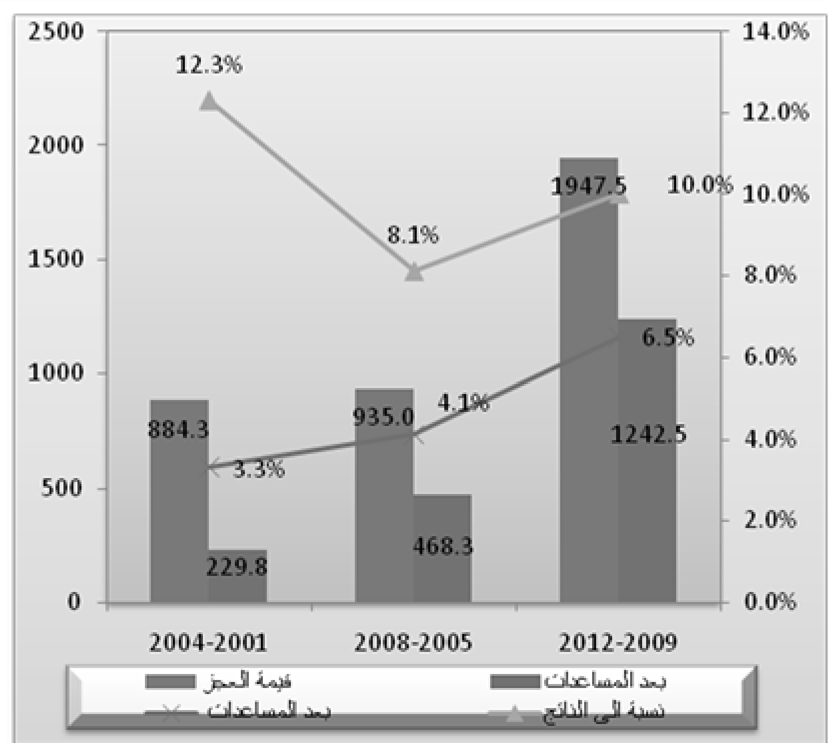
متوسط مراحل عجز الموازنة العامة خلال فترة الدراسة 2001-2012

متوسط الفترة	قيمة العجز		نمو العجز		نسبة إلى الناتج	
	قبل المساعدات	بعد المساعدات	قبل المساعدات	بعد المساعدات	قبل	بعد المساعدات
2001-2004	884.3	229.8	17.3%	4.3%	12.3%	3.3%
2005-2008	935.0	468.3	2.4%	25.4%	8.1%	4.1%
2009-2012	1947.5	1242.5	26.4%	80.6%	10.0%	6.5%
المتوسط	1255.6	646.8	15.4%	36.7%	10.1%	4.6%

مصدر البيانات : نشرة مالية الحكومة أعداد مختلفة



% نمو العجز
90.0%
80.0%
70.0%
60.0%
50.0%
40.0%
30.0%
20.0%
10.0%
0.0%
80.6%
25.4%
26.4%
17.3%
4.3%
2.4%
2004-2001
2008-2005
2012-2009
قبل المساعدات
بعد المساعدات



2500
2000
1500
1000
500
0
14.0%
12.0%
10.0%
8.0%
6.0%
4.0%
2.0%
0.0%
12.3%
8.1%
10.0%
1947.5
6.5%
4.1%
884.3
935.0
3.3%
1242.5
229.8
468.3
2004-2001
2008-2005
2012-2009
قيمة العجز
بعد المساعدات
بعد المساعدات
نسبة الى الناتج

كشف رقم (2)

متوسط مراحل النفقات العامة للفترة 2001-2012

النفقات العامة إلى	2004-2001	2008-2005	2012-2009	المتوسط
الناتج المحلي الإجمالي %	37.4%	36.9%	32.5%	35.6%
متوسط نمو النفقات العامة %	10.0%	14.4%	6.3%	10.2%
متوسط قيمة النفقات العامة(مليون دينار)	2,675.7	4,367.3	6,343.1	4462.0
النفقات الجارية				
إلى النفقات العامة %	78.4%	81.5%	82.3%	80.7%
الناتج المحلي الإجمالي %	29.3%	30.1%	26.7%	28.7%
متوسط نمو النفقات الجارية%	6.6%	17.3%	7.2%	10.3%
متوسط قيمة النفقات الجارية(مليون)	2,088	3,561	5,228	3625.7
النفقات الرأسمالية				
إلى النفقات العامة %	21.6%	18.5%	17.7%	19.3%
إلى الناتج المحلي %	8.1%	6.8%	5.8%	6.9%
متوسط نمو النفقات الرأسمالية %	24.4%	6.1%	5.4%	12.0%
متوسط قيمة النفقات الجارية(مليون)	587	807	1,115	836.4

المصدر نشرة وزارة المالية أعداد مختلفة

كشف رقم (3)

مراحل متوسط مؤشرات النفقات الجارية حسب التصنيف الاقتصادي للفترة 2001-2012

	2004-2001	2008-2005	2012-2009	المتوسط
الرواتب والأجور				
النفقات الجارية %	20.7%	17.0%	18.0%	18.6%
الناتج المحلي الإجمالي %	6.1%	5.6%	5.3%	5.6%
متوسط نمو النفقات %	5.4%	13.6%	8.3%	9.1%
متوسط قيمة النفقات(مليون)	430.7	605	941.8	659.2
مخصصات الجهاز العسكري				
النفقات الجارية %	28.6%	28.2%	34.1%	30.3%
الناتج المحلي الإجمالي %	8.4%	8.6%	9.1%	8.7%
متوسط نمو النفقات %	5.5%	23.6%	7.0%	12.0%
متوسط قيمة النفقات(مليون)	597.7	1027	1800	1141.6
الدعم والإعانات				
النفقات الجارية %	6.6%	8.4%	5.8%	6.9%
الناتج المحلي الإجمالي %	1.9%	2.6%	1.6%	2.0%

متوسط نمو النفقات %	18.5%	18.5%	31.5%	22.8%
متوسط قيمة النفقات(مليون)	140	292	314.4	248.8
(التقاعد والتعويضات)				
النفقات الجارية %	16.6%	20.6%	19.9%	19.0%
الناتج المحلي الإجمالي %	4.9%	6.3%	5.3%	5.5%
متوسط نمو النفقات %	13.4%	20.4%	5.3%	13.0%
متوسط قيمة النفقات(مليون)	349.1	730.1	976.5	685.2

المصدر: نشرة وزارة المالية أعداد مختلفة

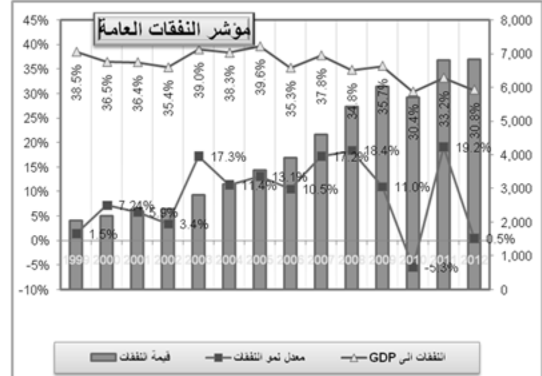
تطور نمو النفقات العامة(الجارية والرأسمالية) وعلاقتها بالناتج المحلي الإجمالي للفترة (1999-2012) مليون دينار

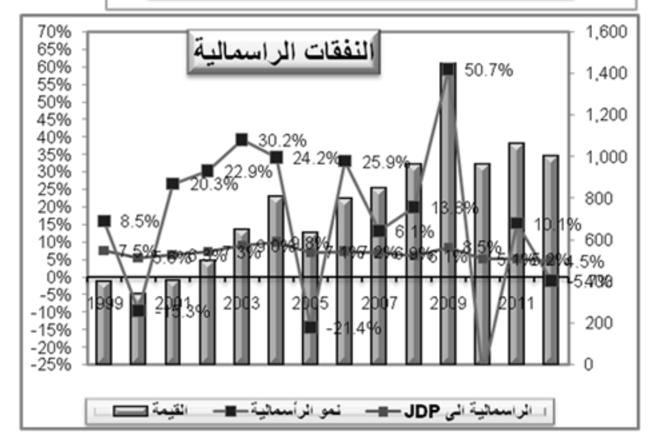
السنة	النفقات الجارية				النفقات الرأسمالية					إجمالي النفقات			GDP	معدل النمو GDP
	القيمة	نمو	النسبة إلى GDP	النسبة إلى إجمالي النفقات	القيمة	نمو الرأسمالية	الرأسمالية إلى JDP	تطورات نمو النفقات الرأسمالية	النسبة إلى إجمالي النفقات	قيمة النفقات	معدل نمو النفقات	النفقات إلى GDP		
1999	1,643.1	0.09-%	31.0%	80.6%	396.4	8.5%	7.5%		19.4%	2,039.5	1.5%	38.5%	5,293.0	.6%
2000	1,851.3	12.7%	30.9%	84.6%	335.8	15.3-%	5.6%	25.2-%	15.4%	2,187.1	7.24%	36.5%	5,998.4	.3%
2001	1,912.5	3.3%	30.1%	82.6%	403.8	20.3%	6.3%	13.4%	17.4%	2,316.3	5.9%	36.4%	6,363.3	.1%
2002	1,899.9	0.7%-	28.0%	79.3%	496.3	22.9%	7.3%	15.4%	20.7%	2,396.2	3.4%	35.4%	6,778.5	.5%
2003	2,163.7	13.9%	30.0%	77.0%	646.1	30.2%	9.0%	22.5%	23.0%	2,809.8	17.3%	39.0%	7,203.6	.3%
2004	2,326.5	7.5%	28.5%	74.3%	802.7	24.2%	9.8%	9.6%	25.7%	3,129.2	11.4%	38.3%	8,164.1	.3%
2005	2,908.0	25.0%	32.6%	82.2%	630.9	21.4-%	7.1%	28.1-%	17.8%	3,538.9	13.1%	39.6%	8,925.4	.3%
2006	3,118.1	7.2%	28.1%	79.7%	794.1	25.9%	7.2%	1.3%	20.3%	3,912.2	10.5%	35.3%	11,093.0	.3%
2007	3,743.9	20.1%	30.9%	81.6%	842.6	6.1%	6.9%	3.0%-	18.4%	4,586.5	17.2%	37.8%	12,131.0	.4%
2008	4,473.4	19.5%	28.7%	82.4%	958.5	13.8%	6.1%	11.5%-	17.6%	5,431.9	18.4%	34.8%	15,593.0	.5%
2009	4,586.0	2.5%	27.1%	76.0%	1,444.5	50.7%	8.5%	39.0%	24.0%	6,030.5	11.0%	35.7%	16,912.0	.5%
2010	4,746.6	3.5%	25.3%	83.2%	961.4	33.4-%	5.1%	40.0-%	16.8%	5,708.0	5.3%-	30.4%	18,762.0	.9%
2011	5,743.3	21.0%	28.0%	84.4%	1,058.5	10.1%	5.2%	0.9%	15.6%	6,801.8	19.2%	33.2%	20,477.0	.1%
2012	5,839.0	1.7%	26.3%	85.4%	998.4	5.7%-	4.5%	13.0-%	14.6%	6,837.4	0.5%	30.8%	22,201.0	.4%
المتوسطات	3,354.0	9.8%	29.0%	81.0%	769.3	9.8%	6.9%	1.5%-	19.0%	4,123.2	9.4%	35.8%	11,849.7	.1%

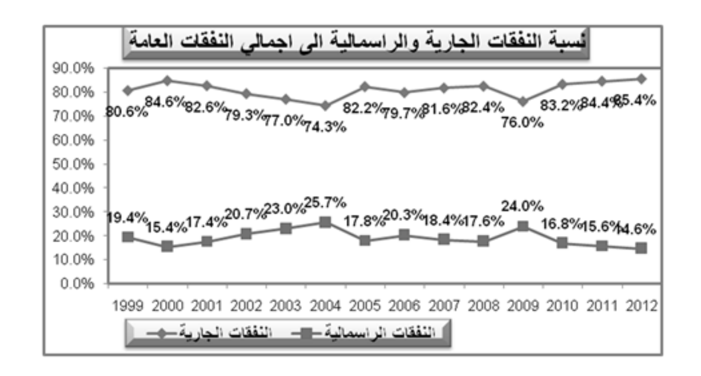
تم احتساب كافة المعادلات المبينة أعلاه من قبل الباحث (محمد العزام- وزارة المالية)

المصدر نشرة مالية الحكومة الصادرة عن وزارة المالية وأعداد مختلفة


نمو النفقات الجارية ونسبتها للناتج المحلي
القيمة
نمو
النسبة الى GDP


مؤشر النفقات العامة
قيمة النفقات
معدل نمو النفقات
النفقات الى GDP


النفقات الراسمالية
القيمة
نمو الرأسمالية
الراسمالية الى JDP


نسبة النفقات الجارية والراسمالية الى اجمالي النفقات العامة
النفقات الجارية
النفقات الراسمالية

المصطلحات

Aggressive investment policy	سياسة استثمارية مخاطرة
Assets	أصول
Balanced investor	مستثمر متوازن
Balanced portfolio	محفظة متوازنة
Bearer stock	سهم لحامله
Bonds	سندات
Call premium	علاوة الاستدعاء
Capital market	سوق رأس المال
Money market	سوق النقد
Indenture	عقد إصدار السند
Income bonds	سندات دخل
Index	مؤشر
Initial issues	إصدارات أولية
Interest rates	أسعار الفائدة
Investment	استثمار
Margin	هامش
Options	خيارات
Ratio analysis	تحليل بالنسب
Risk averse	هياب من المخاطر
Loan	قرض
Speculator	مضارب
Stock splits	تجزئة الأسهم
Systematic risk	مخاطر منتظمة
Unsystematic risk	مخاطر غير منتظمة
Working capital	رأس المال العامل
Yield	عائد
Yield to maturity	العائد المتحقق لحين الاستحقاق
Portfolio	محفظة استثمارية
Portfolio theory	نظرية المحفظة
Primary markets	أسواق الإصدار الأول
Secondary markets	أسواق الإصدار الثاني
Liquidity	سيولة
Financial markets	أسواق مالية

Discount rate	سعر الخصم
Convertible bonds	سندات قابلة للتحويل إلى أسهم
Index bonds	سندات مرتبطة بمعدل التضخم
Business risk	مخاطر الأعمال
Purchasing power	القوة الشرائية
Interest rate risk	مخاطر أسعار الفائدة
Brokers	الوسطاء الماليون
Capital market	سوق رأس المال
Time value of money	القيمة الزمنية للنقود
Present value	قيمة حالية
Future value	قيمة مستقبلية
Annuity	دفعات سنوية
Quick-ratio	نسبة السيولة السريعة
Real estate	عقارات
Real asset	أصول حقيقية
Financial assets	أصول مالية
Leverage	الرافعة المالية
Securities	أوراق مالية
Utility curve	منحنى المنفعة
Working capital	رأس المال العامل
Mutual funds	صناديق الاستثمار المشترك
Price index	مؤشر الأسعار
Colletral	ضمانات
Junk bonds	سندات ذات مخاطر عالية
Mortgage bonds	سندات الرهن العقاري
Treasury bonds	أذونات الخزينة
Certificates of deposits	شهادات الإيداع المصرفي
Commercial papers	الأوراق التجارية
Serial bonds	سندات متسلسلة
Short term investment objectives	هدف استثماري قصير الأجل
Share	حصة
Underwrites	متعهد إصدار الأوراق المالية
Bankers acceptances	شهادات القبول المصرفي
Maturity	أجل استحقاق الأوراق المالية
Local currency	عملة محلية
Diversification investment policy	سياسة تنويع الاستثمارات

Fixed income securities	الأصول المالية ذات الدخل الثابت
Derivatives	المشتقات المالية
Swaps contract	عقد مقايضة
Risk averse	هياب من المخاطر
Cash flow statement	قائمة التدفقات النقدية
Ratio analysis	التحليل بالنسب
Analysis review	المراجعة التحليلية
Absolute standards	المعايير المطلقة
Industry average	معيار الصناعة
Holding period return	عائد فترة الاحتفاظ بالأصل
Portfolio return	عائد المحفظة
Correlation coefficient	معامل الارتباط
Operational leverage	الرفع التشغيلي
Combined leverage	الرفع المشترك
Risk premium	علاوة المخاطر
Spot market	السوق الفورية
Discount rate	سعر الخصم
Deep markets	الأسواق العميقة
Risk free rate	العائد الخالي من المخاطر
Repurchasing agreement	اتفاقيات إعادة الشراء
Writer	محرر العقد
Put options	خيار البيع
Exercise price	سعر التنفيذ
Book value	القيمة الدفترية
Dividend discount model	نموذج خصم الأرباح الموزعة
Secured bonds	السندات المضمونة
Subordinated debentures	سندات غير مضمونة
Sinking fund	صندوق تسديد السندات
Indenture	نشرة إصدار السندات
Hedging	التحوط
Equally weighted index	المؤشرات ذات الأوزان المتساوية
Growth funds	صناديق النمو
Income funds	صناديق الدخل
Liquidity	السيولة
Global funds	صناديق عالمية
Gross margin	الهامش الإجمالي

Gross profit	الربح الإجمالي
Growth and income funds	صناديق النمو والدخل
Hedging risk	مخاطر التحويط
Interest rate risk premium	علاوة مخاطر أسعار الفائدة
Margin accounts	حسابات الهامش
Initial margin	الهامش الأولي
Maintenance margin	هامش الوقاية
Tax treatment	معالجة ضريبية
Trading volume	حجم التداول
Hybrid markets	أسواق هجينة
Junk bonds	أسواق رديئة
Portfolio risk	مخاطر المحفظة
Paid- in capital	رأس المال المدفوع
Par value	القيمة الاسمية
Initial public offering	عرض الأسهم في السوق الثانوي
Discount	سعر الخصم
Yield	العائد
Internal rate of return	معدل العائد الداخلي
Turnover ratio	معدل الدوران
Residual value	القيمة المتبقية
Lessee	المستأجر
Lessor	المؤجر
Limited liability company	شركة ذات مسؤولية محدودة
NET worth	صافي الثروة
Arbitrage	المراجحة
Sensitivity analysis	تحليل الحساسية
Stock splits	تجزئة السهم
Consol	أبدي
Vertical merger	اندماج عمودي
Bankruptcy	الإفلاس
Bird-in-the-hand theory	نظرية عصفور في اليد
Business ethics	أخلاقيات العمل
Check clearing	تجبير الشيك
Trade discount	حسم تجاري
Proxy	حق التصويت
Break-even-point	نقطة التعادل

Fixed charge coverage ratio	معدل تغطية الفوائد
Risk management	إدارة المخاطر
Foreign bonds	سندات أجنبية
Indirect losses	خسائر غير مباشرة
Insolvents	إفلاس
Political risk	المخاطر السياسية
Un fair trade practices	ممارسات تجارية غير عادلة
Annual reports	تقارير سنوية
Average return	متوسط العائد
Collable bonds	سندات قابلة للاستدعاء
Cash flow	تدفقات نقدية
Cash prices	أسعار نقدية
Correlation coefficient	معامل الارتباط
Default risk	مخاطر التعثر
Expectations theory	نظرية التوقعات
Federal reserve	الاحتياطي الفيدرالي
Fair disclosure regulation	نظام الإفصاح العادل
Financial leverage	الرافعة المالية
Operational leverage	الرافعة التشغيلية
Performance ratio	نسب الأداء
Owner consideration	اعتبارات المساهمين
Current liability	مطلوبات متداولة
Compensating balances	الأرصدة التعويضية
Average age of inventory	متوسط فترة التخزين
Sunk cost	التكلفة الغارقة
Earning power	القوة الإيرادية
Agency problem	مشكلة الوكالة
Arithmetic average	الوسط الحسابي
Capital gains yield	عوائد رأسمالية
Founder's shares	أسهم المؤسسين
Initial public offering	طرح الأسهم للاكتتاب العام
Preemptive right	حق الأولوية على الاكتتاب بالأسهم الجديدة
Take over	سيطرة الشركة
Behavioral finance	المالية السلوكية
Security market line	خط سوق الأسهم
Feasible set	مجموعة المحافظ الممكنة

Public finance sector/Budget	قطاع المالية العامة/موازنة
Total revenues and grant	إجمالي الإيرادات والمساعدات الخارجية
Domestic revenues	الإيرادات المحلية
:Foreign grants, of which	المساعدات الخارجية، منها:
PSET grants	منح برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي
Total expenditures	إجمالي الإنفاق
Current expenditures	النفقات الجارية
Capital expenditures	النفقات الرأسمالية
PSET expenditures	نفقات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي
(Overall balance (commitment basis	عجز الموازنة الكلي على أساس الاستحقاق
Including grants	بعد المساعدات
Excluding grants	قبل المساعدات
Outstanding external public debt/budget & guaranteed	الرصيد القائم للدين العام الخارجي/موازنة ومكفول
Net domestic debt/budget	الرصيد القائم الصافي للدين العام الداخلي/ موازنة
Net domestic debt/own budget agencies	-الرصيد القائم لصافي الدين العام/ مؤسسات مستقلة
External public debt service/budget and guaranteed	خدمة الدين العام الخارجي/موازنة ومكفول
Commitment basis	على أساس الاستحقاق
Cash basis	على الأساس النقدي
Money and banking sector	قطاع النقود والبنوك
(Money supply (M2	عرض النقد (ع2)
Net foreign assets of the banking system	صافي موجودات الجهاز المصرفي الأجنبي
Net domestic assets of the banking system	صافي موجودات الجهاز المصرفي المحلي
Total deposits	إجمالي الودائع لدى البنوك المرخصة
In Jordanian dinar	بالدينار الأردني
In Foreign currencies	بالعملات الأجنبية
Credit facilities extended by the licensed banks	رصيد التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنوك المرخصة
Weighted average interest rates on loans and advanced	الوسط المرجح لأسعار الفائدة على القروض والسلف

Weighted average interest rates on time deposits	الوسط المرجح لأسعار الفائدة على الودائع الأجلة
Interest rates on treasury bills (66 (months	أسعار الفائدة على أذونات الخزينة شهور)
Real sector	القطاع الحقيقي
(Population (in thousand	عدد السكان (بالألف نسمة)
Real GDP	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة
Nominal GDP	الناتج المحلي بالأسعار الجارية
(Nominal GDP (JD million	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليون دينار)
Per capita GDP at current prices (in (JD	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدينار)
(Unemployment rate (period average	معدل البطالة (متوسط الفترة)
Cost of living index	الرقم القياسي لتكاليف المعيشة
Industrial production quantity index	الرقم القياسي العام لكميات الإنتاج الصناعي
Producer price index	الرقم القياسي العام لأسعار المنتجين الصناعيين
Value of shares traded in ASE	حجم التداول في بورصة عمان
Share price index	الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم
Construction activity	المساحات المرخصة للبناء
Quantities produced by major industries	كميات الإنتاج للصناعات الرئيسية
Phosphate production	إنتاج الفوسفات
Potash production	إنتاج البوتاس
Fertilizers production	إنتاج الأسمدة
Cement production	إنتاج الأسمنت
Electricity production	إنتاج الكهرباء
Chemical acids production	إنتاج الأحماض الكيماوية
Petroleum products	المنتجات البترولية
External sector	القطاع الخارجي
Current account	الحساب الجاري
As percent of GDP	نسبة من الناتج المحلي الإجمالي
Receipts of worker remittances	مقبوضات حوالات العاملين
Receipts of travel	مقبوضات السفر
Direct investment in Jordan	الاستثمار المباشر في الأردن
Investment benefiting from the	حجم الاستثمارات المستفيدة من قانون

English	Arabic
investment promotion	تشجيع الاستثمار
Trade balance deficit	عجز الميزان التجاري
Commodity total exports	الصادرات السلعية الكلية
Domestic exports	الصادرات الوطنية
Re-exports	المعاد تصديره
Commodity imports	المستوردات السلعية
Qualifying industrial zones exports	صادرات المناطق الصناعية المؤهلة
Official reserves of foreign currencies ((US$ million)	الاحتياطات من العملات الأجنبية (مليون دولار)
Tax revenues	الإيرادات الضريبية
Taxes on income and profits	الضرائب على الدخل والأرباح
Income tax from inpiduals	ضرائب الدخل على الأفراد
Inpiduals	الأفراد
Salaried employees	الموظفون والمستخدمون
Social service tax	ضريبة الخدمات الاجتماعية
Income tax from companies & projects	ضرائب الدخل من الشركات ومشروعات أخرى
Banks and institutions	البنوك والشركات المالية
Taxes on financial transactions (real-estates tax)	الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة بيع العقار)
Taxes on goods and services	الضرائب على السلع والخدمات
General taxes on goods and services	الضريبة العامة على السلع والخدمات
Sales tax on imported goods	ضريبة مبيعات السلع المستوردة
Sales tax on domestic goods	ضريبة مبيعات السلع المحلية
Sales tax on service	ضريبة مبيعات الخدمات
Sales tax on commercial sector	ضريبة مبيعات على القطاع التجاري
Tax in air tickets	ضريبة تذاكر السفر بالجو
Taxes on international trade & transactions	الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
Customs duties and fees	الرسوم والغرامات الدولية
Departure tax	ضريبة المغادرين
Other additional taxes	الضرائب الإضافية الأخرى
Pension contributions	الاقتطاعات النقدية
Other revenues	الإيرادات الأخرى
Revenues from selling goods & services	إيرادات بيع السلع والخدمات

Land registration	تسجيل الأراضي
Revenue stamps	طوابع الواردات
Property income	إيرادات دخل الملكية
Interests	فوائد القروض المستردة
Financials surplus	الفوائض المالية
Interest of privatization proceeds	فوائد عوائد التخاصية
Miscellaneous revenues	إيرادات مختلفة
Mining revenues	عائدات التعدين
Repayments	أقساط القروض المستردة
Total domestic revenues	مجموع الإيرادات المحلية

المصادر

المراجع الأجنبية

1- Dalton, H. Principles of public finance, Ronledge and kegan paul, ltd, London, 1971.

2- Johanson: public expenditure, mocmillan, London, 1971.

3- Richard and Peggy, public finance in theory and practice, 2nd edition, McGraw hill, U.S.A, 1976.

4- A. Rest, public finance in theory and practice, butler and tanner, third edition, London, 1998.

5- R. E. Wagner, public finance, McGraw hill, New York, 2nd edition, 2008.

6- Morris. G. modernizing government budget administration, Chicago, AID, 1962.

7- Alfred. G. Benhler, public finance, McGraw hill, book, 1948.

8- Millton freidman, a monetary and fiscal framework of economic stability, A. E. R vol 39, Jun, 1988.

المصادر العربية

1- الوادي، محمود حسن وآخرون: مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007.

2- النقاش، غازي عبد الرزاق: المالية العامة، تحليل أسس الاقتصاديات المالية، دار وائل للطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007.

3- مساعدة، أمجد عبد المهدي مساعده وآخرون: دراسة في المالية العامة، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.

4- العلي، عادل فليح: مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2012.

5- فوزي، عبد المنعم: المالية العامة والسياسات المالية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 1972.

6- طاقة، محمد وآخرون: اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2007.

7- العبيدي، سعيد علي: اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.

8- الخطيب، خالد شحادة وآخرون: أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 2007.
9- علام، أحمد عبد السميع: المالية العامة، المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2012.
10- عبد الله، خبابه: أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، الجمهورية العربية المصرية، 2009.
11- قدي، عبد المجيد: دراسات في علم الضرائب، دار جديد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
12- عصفور، محمد شاكر: أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
13- عثمان، سعيد عبد العزيز عثمان: المالية العامة، مدخل تحليل معاصر، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، 2008.
14- دراز، حامد عبد المجيد: السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002.
15- خصاونة، محمد قاسم: أساسيات الإدارة المالية، دار الفكر، الطبعة الأولى، 2010

الهوامش

[1]راجع كتاب الله وسنة الرسول- وكذلك صحيح مسلم، والخراج لأبي يوسف، والسياسة المالية في الإسلام وصلها بالمعاملات المعاصرة للأستاذ عبد الكريم الخطيب، ورسالة الإسلام للأستاذ محمد عبد الله الغزالي.

[2]الدكتور عبد المنعم فوزي، الدكتور عبد الكريم بركات، والدكتور يونس أحمد البطريق: المالية العامة-
الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1970، ص246-337.

[3]راجع ما ذكرناه في المبحث السابق عن عبء القروض العامة.

[4]عثمان، سعيد عبد العزيز: المالية العامة، مدخل تحليل معاصر، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، 2008.

[5]عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام، (الرقابة على تنفيذ الميزانية)، ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية من 10-12 ربيع ثاني 1401 هـ، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401 هـ)، ص 95.

[6]محمد ياغي، مبادئ الإدارة العامة، (الرياض، 1983م)، ص430.

[7]علي عبد الوهاب، مقدمة في الإدارة، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1402 هـ)، ص132.

[8]عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام، مرجع سابق، ص96-98.

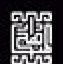
[9]يطلق على الرقابة الحسابية أحياناً مسمى الرقابة المستندية، أو رقابة المستندات.

[10]يطلق على الرقابة الاقتصادية أحياناً مسمى الرقابة التقيمية.



PUBLIC FINANCE

Theory and Practice



دار المناهج للنشر والتوزيع

Dar Al-Manahej Publishers

عمان-شارع الملك الحسين- عمارة الشركة المتحدة للتأمين

تلفاكس ٤٦٥٠٦٢٤ ص. ب ٢١٥٣٠٨ عمان ١١١٢٢ الأردن

daralmanahej@gmail.com

www.daralmanahej.com

تصميم الغلاف: محمد أيوب

